

Moins de dépenses publiques pour davantage de croissance, d'emplois et de liberté

Yves Cannac - Mars 1996

Avec 55 % du P.I.B. la France est à la fois le pays du G.7 où le poids de la dépense publique est le plus élevé et celui où ce poids a augmenté le plus régulièrement au cours de ces cinq dernières années. En effet, contrairement aux autres pays de ce groupe, la France est le seul à ne pas s'être lancée dans une politique volontariste de réduction des dépenses publiques. Or, il ressort de cette étude que l'excès de la dépense publique est aujourd'hui la faiblesse principale de la France. S' il n'y est porté remède, les conséquences économiques, sociales et sociétales en seront désastreuses : croissance entravée, entreprises handicapées, épargne asséchée et chômage élevé. Une réduction substantielle de la dépense publique est donc une nécessité. Cela doit passer par la focalisation des pouvoirs publics sur leurs responsabilités, l'amélioration de l'efficacité et de la productivité des administrations, le contrôle des dépenses sociales et le transfert au privé de ce qui peut l'être.

TABLE DES MATIERES

Introduction

Première partie. La dépense publique en France et dans les pays du G7

I. La dépense publique française

- A. Délimitation du champ de la dépense publique
- B. Montant et évolution de la dépense publique française
- C. Grandes entreprises nationales
- D. Analyse de la dépense publique française

II. Comparaisons internationales générales

- A. La France, pays le plus dépensier du G7
- B. Une corrélation inquiétante avec les taux de chômage
- C. Un problème méthodologique : dépense publique et calcul du PIB
- D. Analyse comparée de la dépense publique

III. Les dépenses publiques sociales

- A. Evolution des principaux postes de la dépense sociale
- B. Les dépenses de retraites
- C. Les dépenses de santé
- D. Autres dépenses sociales

IV. Deux secteurs à forte dépense : la défense, l'enseignement

- A. Les dépenses militaires : le retard de l'ajustement français
- B. L'enseignement : un essai d'analyse de l'efficacité de la dépense publique.

Deuxième partie. Conséquences économiques et sociales de la dépense publique

I. Le renouvellement de la problématique économique

- A. L'inadaptation croissante des raisonnements keynésiens

B. La portée limitée de l'argument de la croissance endogène.

II. Conséquences d'une dépense publique excessive

- A. Dépense publique, épargne et taux d'intérêt
- B. Dépense publique et productivité générale de l'économie
- C. Dépense publique et cycle économique
- D. Dépense publique et chômage
- E. Dépense publique et justice sociale

III. Les freins à la maîtrise des dépenses publiques

- A. Une difficulté culturelle
- B. Une difficulté politique
- C. Des difficultés institutionnelles
- D. Des difficultés techniques

Troisième partie. [Quelques propositions pour une diminution des dépenses](#)

Chapitre unique

- A. Principes directeurs pour une réduction de la dépense .
- B. Les économies résultant d'efforts de gestion
- C. Les économies résultant de réformes institutionnelles
- D. Les effets à attendre d'une réduction durable de la dépense publique 83

Conclusion : [Le coût de l'inaction, les dividendes de la lucidité et du courage](#)

[Annexe 1](#) : Quelques expériences d'amélioration de la productivité des dépenses publiques

Annexe 2 : Membres de la Commission " Dépense Publique "

Annexe 3 : Liste des personnes entendues par l'Institut

Annexe 4 : Bibliographie

Introduction

Lorsque l'Institut de l'Entreprise a commencé au mois d'avril 1995 ses recherches sur la dépense publique, ce sujet n'avait pas encore l'ampleur qu'il a reçue à l'automne suivant, à l'occasion de la discussion budgétaire, de l'annonce d'une réforme importante des finances sociales et des mouvements sociaux qui se sont ensuivis.

Cependant, si des appels à une modération de la dépense publique ont été souvent exprimés dans la deuxième partie de l'année 1995, la plupart des problèmes économiques et sociaux qui s'attachent à une dépense publique excessive n'ont malheureusement pas été soulevés à cette occasion. La nécessité de réduire la dette et les taux d'intérêt a été évoquée à juste titre, mais non les bienfaits intrinsèques d'une dépense modérée. L'idée keynésienne qu'un freinage excessif des dépenses publiques nuit à la croissance n'a pas été abandonnée, alors même que la situation économique n'est manifestement plus adaptée à des raisonnements keynésiens : l'économie, par le biais des taux d'intérêt, réagit désormais assez vite pour annuler les effets keynésiens de la dépense publique sur la croissance. Plus grave, **le montant exact de la dépense publique en France (56% du PIB au bas mot - non compris les dépenses des entreprises nationales, même quand elles ne sont rendues possibles que par la garantie implicite de l'Etat -) est très rarement évoqué**, le seul chiffre réellement public restant celui des prélèvements obligatoires (44,2%).

Cette présentation trop partielle du poids de la puissance publique, l'insistance mise sur le montant de la dette plutôt que sur les effets économiques nocifs d'une dépense excessive, conduisent à faire considérer l'augmentation des impôts comme une solution aussi bonne, voire meilleure (parce que "moins douloureuse") que la diminution des dépenses. L'ambition de ce rapport est de montrer qu'il n'en est pas ainsi : c'est d'une diminution sensible de la dépense publique que la France a aujourd'hui besoin pour assurer la croissance future, l'emploi et la justice sociale.

Pourquoi étudier la dépense publique ?

Le poids des administrations publiques dans l'économie est généralement estimé par le ratio des prélèvements obligatoires sur le produit intérieur brut. Mais **les prélèvements obligatoires sont un indicateur très imparfait : ils ne sont que l'un des modes de financement de la dépense, qui les cause**. Ils peuvent se stabiliser pendant de longues années alors que le poids des administrations continue à s'accroître : c'est ce qui se produit si l'on a choisi de financer par la dette l'augmentation des dépenses.

Cette situation est précisément celle de la France depuis 1989. De 1989 à 1994, les prélèvements obligatoires n'ont augmenté que d'un demi-point, passant de 43,7% du produit intérieur brut à 44,2%. Dans le même temps, la dépense publique a augmenté de 5,5 points, passant de 50,4% à 55,9% du PIB (56,0% en 1993). L'accroissement de la dépense a été financé par la dette, dont le montant brut a augmenté de plus de 50% et dont le poids dans le PIB est passé de 35,4% à 48,5%.

Cette situation a des conséquences économiques immédiates : l'épargne qui finance les déficits publics n'est plus disponible pour financer l'investissement privé, de sorte que le déficit représente, dès aujourd'hui, un "prélèvement caché" sur les capacités d'investir (effet d'éviction). De plus, la dette accumulée devra bien être remboursée un jour. Le financement de la dépense publique prendra nécessairement la forme d'impôts futurs, à moins qu'un retour de l'inflation ne conduise à remplacer le prélèvement fiscal par un prélèvement monétaire. La hausse des impôts décidée en 1995 ne sera qu'un premier pas, si des efforts plus importants ne sont pas faits pour maîtriser la dépense.

D'autre part, l'augmentation de la fiscalité dans une société entraîne inévitablement une diminution de la liberté : cela est vrai même quand une part importante de la dépense

publique est consacrée à financer des revenus de transfert, comme c'est le cas chez nous. Car même alors, l'affectation primaire des richesses échappe à ceux qui les créent, et est concentrée dans un nombre de mains extraordinairement réduit. **Une dépense publique excessive menace ainsi les fondements mêmes de la société de liberté.**

Une dépense publique trop lourde représente également une menace directe pour la croissance économique et donc l'emploi. Les moyens qui sont alloués selon des procédures administratives échappent, par définition, aux lois du marché. Cette allocation ne bénéficie pas de la recherche permanente d'efficacité et de productivité qui caractérise le marché et permet d'accroître la richesse globale. C'est la raison profonde pour laquelle les systèmes politiques qui ont cru pouvoir remplacer le marché par des processus administratifs ont échoué. Privilégier, comme nous le faisons, la dépense publique conduit inévitablement à pénaliser la croissance.

Cela est particulièrement vrai dans le contexte de compétition internationale qui est celui de l'économie française : il y a **une contradiction profonde, pour notre pays, à avoir choisi comme il l'a fait une large ouverture sur l'Europe et sur le monde, et à avoir en même temps laissé se développer d'année en année le degré de collectivisation de son économie.**

Le poids de la dépense publique, véritable exception française

D'ores et déjà, le marché à proprement parler ne représente plus qu'une part résiduelle de l'économie française. 56% de la richesse totale sont alloués ou redistribués selon des procédures administratives, sans même compter les dépenses des entreprises du secteur public. Dans ces conditions, il devient de plus en plus rationnel pour les individus et pour les entreprises de consacrer leurs efforts à revendiquer des subventions ou des aides, plutôt que de créer des richesses qui seront lourdement taxées.

La France est, de tous les grands pays industrialisés, celui qui a le moins agi pour maîtriser la dépense. La France a dépassé l'Italie en 1994 pour devenir le pays du G7 où la dépense publique est la plus lourde en pourcentage du PIB, supérieure de 6 points à celle de l'Allemagne, de 12 points à celle du Royaume-Uni et de plus de 20 points à celle des Etats-Unis et du Japon. La tendance est aussi préoccupante que le niveau absolu des dépenses : la France est le seul des grands pays industriels où la dépense publique a augmenté chaque année de 1989 à 1993, et n'a diminué que de 0,1 point de PIB en 1994. Les autres pays du G7 (à l'exception du Japon) ont connu cette année-là, du fait de la reprise économique, une diminution des dépenses des administrations qui est allée de 0,4 point de PIB en Allemagne à 2,3 points au Canada et 2,7 en Italie. L'incapacité à réduire la dépense publique semble donc être le nouveau visage de l'exception française.

Les réformes annoncées en 1995 donnent une plus grande importance, dans leur ambition louable d'empêcher l'explosion de la dette publique, à l'augmentation des prélèvements qu'à la restriction des dépenses. Or ces deux moyens, s'ils ont à court terme le même effet sur la capacité d'un pays à assurer le service de sa dette, ont à plus long terme des effets rigoureusement contraires sur sa capacité à affronter l'avenir. L'augmentation des impôts réduit la capacité d'initiative et d'investissement, accroît la dépendance des personnes privées envers la puissance publique, encourage ainsi la stagnation économique ; la diminution des dépenses augmente la richesse disponible pour les personnes privées, accroît la capacité d'initiative des entreprises et des individus, les incite à prendre la responsabilité de leur propre destin et encourage, pour finir, l'innovation et la modernisation d'un pays.

Bien sûr, la dépense publique est nécessaire pour assurer les fonctions de souveraineté, pour maintenir et développer certaines infrastructures de base, et pour financer la solidarité avec les plus faibles et les plus pauvres. Mais **ce ne sont pas ces motifs légitimes qui, pour**

l'essentiel, expliquent le très haut niveau atteint par la dépense publique en France, ni sa dérive permanente. La cause principale du dérapage se trouve ailleurs, dans une gestion de facilité, ou encore dans le refus de confier au marché des tâches qu'il remplirait pourtant mieux. C'est pourquoi il est permis d'affirmer aujourd'hui qu'une **réduction du montant global de la dépense publique est à la fois nécessaire et possible. Et urgente**, pour deux raisons liées. La première est que le temps presse, et que la compétition ne nous épargnera pas si nous n'allégeons pas substantiellement le fardeau insupportable que la dépense publique représente aujourd'hui. La seconde est que, pour agir en profondeur sur ce terrain, - pour que des mesures bien ajustées produisent leurs effets - il faut précisément du temps. **C'est pourquoi il est si important de commencer tout de suite.**

On entend dire parfois, il est vrai, que la vigueur de la croissance économique mondiale qui nous est promise pourrait nous dispenser d'agir. Le dynamisme de l'Asie ou de l'Amérique du Sud devrait induire dans l'avenir une expansion mondiale si forte que nous ne pourrions manquer d'en bénéficier. Ainsi, la réduction de nos dépenses publiques en pourcentage de notre PIB se réaliserait toute seule. Elle serait une conséquence, non une cause, de la croissance retrouvée.

La commission tient à souligner très fermement que ce raisonnement est fallacieux. Les faits le prouvent : la croissance économique mondiale est dès à présent une réalité puissante. Mais notre pays n'en bénéficie que très faiblement, précisément parce que son dynamisme propre est grevé par le poids démesuré de la dépense publique. Rien ne permet d'espérer que cela changera à l'avenir, si nous ne changeons pas nous-mêmes. L'urgence est bien là.

Le but de ce rapport est de contribuer à modifier les termes du débat public. Car, pour les raisons qui viennent d'être dites, celui-ci est mal engagé. Le programme d'action gouvernemental, présenté en novembre dernier, et qui a été au centre d'une crise sociale spectaculaire, a été motivé essentiellement par la nécessité de réduire les déficits publics, et rien d'autre. De là à imputer ces choix à la contrainte que font peser sur la France les critères de convergence de Maastricht, il n'y avait qu'un pas, que l'opinion a souvent franchi. D'où une dénaturation profonde du débat. Mais ce n'est pas assez de rétorquer, comme cela a été parfois fait, que la nécessité de maîtriser les déficits de la Sécurité sociale s'impose d'elle-même, pour la sauver : car c'est encore laisser entendre que seules des contraintes inhumaines nous imposent cet " effort ".

La vérité est tout autre. **L'"effort" excessif, c'est maintenant que nous le faisons, et pour une part en pure perte.** Réduire les déficits est certes une nécessité. Mais réduire les dépenses inutiles ou nuisibles qui leur ont donné naissance et qui continuent de les faire grossir (malgré des prélèvements record) est une nécessité bien plus grande encore.

Nécessité en termes de croissance, et donc d'emploi. Dans notre économie de plus en plus intégrée, sur le plan non seulement européen mais mondial, l'allocation des ressources ne peut pas impunément s'écarter sans limite de celle qui résulterait d'un pur mécanisme de marché. Bien entendu, pour une part cette allocation doit continuer à obéir à des impératifs différents, - ceux qui résultent des priorités de caractère public et des exigences de redistribution sociale. Mais **il est essentiel de contenir dans des proportions raisonnables la part des ressources qui échappent à la logique du marché**, sauf à payer cette distorsion excessive d'une grave perte de compétitivité face aux pays qui recourent beaucoup plus largement, pour l'allocation de leurs ressources, au jeu du marché. Or, si la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut a eu tendance à augmenter dans nombre de pays industriels au cours des années récentes (mais beaucoup moins que chez nous, et à partir d'un niveau nettement plus bas), la tendance est aujourd'hui partout à sa réduction. L'Allemagne s'est donné pour objectif de ramener cette proportion en dessous de 45% et la Grande-Bretagne de 40% : nous sommes aujourd'hui le seul grand pays occidental où la limitation du volume total de la dépense publique et sociale ne soit pas un objectif déclaré. **La compétitivité française ne survivrait pas à la poursuite de cet aveuglement collectif.**

La cohésion de la société française, non plus. D'une part, parce qu'il n'y a pas d'espoir de réduire la "fracture sociale" (entendons, celle qui sépare les exclus du marché du travail du reste de la société) sans une croissance retrouvée. D'autre part, parce que le maintien de la règle " deux poids, deux mesures " pour les personnes actives, selon qu'elles appartiennent à l'univers exposé ou à l'univers protégé, crée une seconde fracture, aussi injuste que la première, et aussi insupportable. L'une ne compense pas l'autre ; elles s'ajoutent. Pour toutes ces raisons, il est indispensable que soient réalisés dans le domaine public et social des efforts de sérieux, d'efficacité, de gestion et de mise en responsabilité - sinon avec la même intensité que cela a été fait dans le secteur productif, du moins dans le même sens.

Cela est d'autant plus nécessaire, et nous serions d'autant moins pardonnables de nous y dérober que les changements requis sont parfaitement à notre portée. Ils n'impliquent en aucune façon, comme on le verra, le sacrifice des valeurs auxquelles tous les Français sont attachés, ni, pour les acteurs du redressement indispensable, quelque tour de force que ce soit. A moins, bien sûr, de qualifier ainsi tout changement ou tout progrès.

Il est urgent que le débat public s'empare sérieusement de ce sujet essentiel. Que les medias fassent l'effort d'investigation qui leur incombe et provoquent les discussions approfondies qui sont indispensables. Que les hommes politiques prennent toute la mesure de leurs responsabilités sur ce plan.

C'est pour hâter ce moment, qui n'a que trop tardé, que l'Institut de l'Entreprise a réalisé l'étude que l'on trouvera ci-après.

Le présent rapport analysera dans une première partie les composantes de la dépense publique française et les comparaisons internationales disponibles pour les principaux postes de dépense à l'intérieur du G7. Dans une deuxième partie, il examinera les conséquences économiques et sociales du niveau actuel de la dépense publique. Il proposera, dans une troisième partie, quelques-unes des réformes qui permettraient à la France de surmonter le grave handicap dont elle souffre aujourd'hui.

Première partie

La dépense publique en France et dans les pays du G7

I. La dépense publique française

A. Délimitation du champ de la dépense publique

Sont considérés dans la suite de ce rapport comme faisant partie de la dépense publique l'ensemble des dépenses de l'Etat, des collectivités locales et des régimes publics de sécurité sociale. Les données chiffrées sont extraites des résultats statistiques publiés soit par l'INSEE, soit par l'OCDE. De légères différences peuvent apparaître entre les données de l'INSEE et celles de l'OCDE, qui retrace les comptes nationaux pour parvenir à des comparaisons internationales significatives.

La dépense prise en compte regroupe l'ensemble des dépenses ordinaires et des dépenses en capital de ces administrations, les subventions et autres dépenses de transfert ainsi que les intérêts de la dette.

Seules les dépenses directement prises en charge par les administrations sont ici considérées. Or, le poids réel des dépenses échappant aux lois du marché inclut également des dépenses que certaines entreprises ne peuvent engager que parce qu'une administration se porte caution de leur dette. La garantie publique permet d'échapper à la principale sanction du marché, qui est le risque de défaillance. Elle permet à des entreprises d'entreprendre des dépenses risquées que le marché ne financerait pas sans garantie, ou pour lesquelles il exigerait une prime de risque supérieure à ce que l'entreprise peut supporter.

Les dépenses garanties n'ont cependant pas pu être incorporées dans les calculs suivants, parce que la garantie de l'Etat ne prend qu'exceptionnellement une forme juridique. Il s'agit le plus souvent d'une garantie implicite, dont le montant ne peut être chiffré (les garanties assorties d'un engagement juridique de l'Etat ne dépassaient pas 11,2 milliards de francs au 31.12.93).. Ainsi, les investissements de la SNCF, société structurellement déficitaire, sont financés à des taux extrêmement bas, comparables à ceux de la dette publique. Cela n'est possible que parce que les prêteurs - à juste titre - ont la certitude que l'Etat prendra le relais de la société en cas de besoin, ce qui rend impossible un défaut de paiement. Mais cette garantie, quoiqu'elle soit considérée comme certaine, ne repose sur aucun engagement juridique.

Ce phénomène de garantie implicite augmente considérablement, même si on ne peut pas le chiffrer avec précision, le poids économique réel des dépenses qui échappent aux lois du marché. Les risques excessifs pris par plusieurs entreprises publiques au cours des dernières années n'ont été rendus possibles que parce que leurs dépenses étaient devenues, grâce à la certitude du secours de l'Etat, des dépenses publiques de fait.

B. Montant et évolution de la dépense publique française

La dépense publique totale a atteint en 1994 4119 milliards de francs, soit **55,9% du produit intérieur brut**. La dépense publique totale est ainsi en très léger recul par rapport à 1993 (56,0%). Cependant, le ratio constaté en 1993 était supérieur de plus de deux points de PIB aux résultats de toutes les années précédentes. Si cette situation pouvait s'expliquer par l'ampleur de la récession, il semble anormal que le poids de la dépense n'ait pas diminué avec la reprise économique comme il l'a fait dans les autres pays industrialisés (sauf le Japon).

Le ratio de l'INSEE souffre cependant de n'être pas entièrement consolidé. Deux lignes de la rubrique "autres recettes", pour un montant de plus de 60 milliards de francs, retracent des transferts d'une catégorie d'administrations publiques vers une autre. Le ratio de dépenses publiques publié par l'OCDE, qui élimine ces doubles comptes et procède à quelques autres retraitements, montre un poids global de 54,9% en 1994, contre 55,0% en 1993.

Quoi qu'il en soit, le ratio de dépense publique publié par l'INSEE était de 40,8% en 1974, à peine supérieur à celui de 1970 (40,3%). Il a augmenté brutalement en 1975 (45,1%), puis plus modérément pour atteindre 47,2% en 1980. Une deuxième phase d'augmentation brutale commence en 1981 (49,9%) ; la dépense publique dépasse 50% du PIB en 1982 et atteint 53,6% en 1985. Après une diminution sur la période 1986-1989 (50,4% en 1989), la part de la dépense publique a recommencé à augmenter rapidement : 51,2% en 1990, 52,0% en 1991, 53,7% en 1992.

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
% PIB	40,8	45,1	45,2	44,8	45,7	46,1	47,2	49,9	51,6	52,7

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
53,4	53,6	52,7	52,3	51,3	50,4	51,2	52,0	53,7	56,0	55,9

Alors même que les prélèvements obligatoires semblaient se stabiliser (44,0% du PIB en 1993 comme en 1986, avec de faibles variations dans l'intervalle) **l'analyse de la dépense montre donc que le poids réel des administrations publiques dans l'économie s'est considérablement accru. La divergence entre les deux évolutions s'explique par l'augmentation du besoin de financement des administrations publiques**, qui a atteint 1,6% du PIB en 1990, 2,2% en 1991, 3,7% en 1992, 5,8% en 1993 et 6,0% en 1994. L'accumulation des déficits a augmenté de plus de 50% le montant de la dette brute des administrations publiques, qui est passé de 2 307 milliards de francs en 1990 (35,4% du PIB) à 3 568 milliards en 1994 (48,5% du PIB). La dette nette, pour sa part, a plus que doublé dans le même temps, passant de 1 065,1 milliards de francs (16,3% du PIB) en 1990 à 2 335,6 milliards en 1994 (32,5% du PIB) - calculs réalisés selon les méthodes de l'indicateur de convergence du traité de Maastricht, qui excluent en particulier la dette des entreprises nationales -.

La somme des prélèvements obligatoires et du besoin de financement est inférieure au total des dépenses. La différence est financée par des ressources non obligatoires des administrations publiques : produit des branches marchandes et ventes résiduelles des branches non marchandes, transferts nets entre catégories d'administrations publiques (supprimés dans le ratio OCDE), revenus de la propriété et de l'entreprise, recettes diverses.

C. Grandes entreprises nationales

Les dépenses des grandes entreprises nationales (Charbonnages de France, EDF, GDF, SNCF, RATP, Air France, Air Inter, La Poste et France Télécom), qui ne sont qu'imparfaitement soumises aux lois du marché, se montent après consolidation (suppression des doubles comptes dus aux subventions et aux impôts et dividendes versés) à 370,0 milliards de francs en 1994, soit 5,0% du PIB.

Ces dépenses ne sont pas incluses dans le ratio de dépenses publiques. Cependant, la dette de ces entreprises bénéficie d'une garantie implicite, mais certaine, de l'Etat. L'encours de cette dette se montait à 917 milliards de francs au 31 décembre 1994 pour son montant brut (12,4% du PIB) et à 529 milliards pour la dette nette (7,2% du PIB).

D. Analyse de la dépense publique française

La dépense publique française peut être analysée selon trois critères : institution dépensière (Etat, collectivités locales, régimes de sécurité sociale) ; nature de la dépense (rémunérations, dépenses de transfert, investissement, consommation etc) ou fonction économique (santé, logement, justice).

1. Répartition de la dépense entre administrations dépensières

En pourcentage du PIB, la dépense publique se répartit en 1994 de la façon suivante.

- Dépenses des régimes de sécurité sociale : 23,4% du PIB.

- Dépenses de l'Etat et organismes divers d'administration centrale : 21,9% du PIB.

- Dépenses des administrations publiques locales : 10,6% du PIB.

Sont assimilées à des dépenses de l'Etat celles des établissements publics ou privés financés majoritairement par des taxes affectées ou par des subventions de l'Etat. Ces subventions sont consolidées pour éviter les doubles comptes. De la même manière, les établissements publics locaux et organismes divers d'administration locale (caisses des écoles, agences de bassin, par exemple) voient leurs dépenses retracées avec celles des collectivités locales.

Les dépenses réalisées en France par l'Union européenne ne sont pas traitées comme une catégorie à part. La France étant contributeur net au budget européen, la dépense totale est égale à la contribution française, qui est incluse dans les dépenses de l'Etat pour un montant de 1,2% du PIB.

Au cours des années 1980, les dépenses des collectivités locales et des régimes de sécurité sociale ont connu une augmentation beaucoup plus rapide que celle des dépenses de l'Etat et des administrations centrales. L'Etat semblait alors avoir maîtrisé la croissance de ses dépenses ; les collectivités locales et la sécurité sociale étaient tenues pour les seules responsables de la hausse des dépenses publiques.

Cette analyse n'est plus adaptée aux années les plus récentes, comme le montre le tableau suivant.

Dépenses par catégorie d'administration (en % du PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Adm. centr	20,7	20,7	20,3	21,1	22,0	21,9
Sec.soc	21,1	21,3	22,0	22,8	23,9	23,4
Adm.loc.	9,5	9,5	9,9	10,3	10,6	10,6

L'addition des pourcentages retracés dans ce tableau (données INSEE) diffère légèrement des chiffres de dépenses cités plus haut, du fait d'une consolidation moins poussée des subventions de l'Etat aux collectivités locales et à la sécurité sociale.

Néanmoins, ce tableau montre que les années 1992-1994 ont été marquées, pour la première fois, par une croissance des dépenses des administrations centrales plus rapide que celle des autres administrations. De fait, les dépenses totales des administrations centrales (non corrigées de l'inflation) ont augmenté de 9,2% entre 1992 et 1994 contre 8,2% pour les régimes de sécurité sociale et 8,8% pour les collectivités locales.

Après dix ans de relative retenue, l'Etat laisse désormais ses dépenses augmenter plus rapidement que celles des autres administrations.

L'étude des postes de dépense par nature permet de comprendre la raison de cette évolution.

2. Répartition de la dépense par nature.

L'analyse de la dépense par nature peut se faire aussi bien pour l'ensemble des administrations publiques que pour chacune des trois grandes catégories.

Si l'on considère l'ensemble des administrations publiques, les principaux postes de dépense (rémunérations, subventions, consommation finale, intérêts versés, investissement) ont évolué de la manière suivante au cours des dernières années :

Répartition des dépenses par nature : toutes administrations
(principaux postes ; milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Salaires, traitements	573,9	608,1	641,0	680,5	720,3	749,0
% PIB	9,3	9,3	9,5	9,7	10,2	10,2
Prestations sociales	1298,9	1382,5	1474,5	1567,0	1668,7	1718,7
% PIB	21,1	21,2	21,8	22,3	23,6	23,3
Autres transferts	185,0	208,6	201,0	226,9	235,5	254,8
% PIB	3,0	3,2	3,0	3,2	3,3	3,4

Intérêts de la dette	168,4	191,2	208,4	237,0	260,7	277,5
% PIB	2,7	2,9	3,1	3,4	3,7	3,8
Consommation finale	532,2	562,3	598,0	640,0	685,1	695,4
% PIB	8,7	8,7	8,8	9,1	9,6	9,5
F.B.C.F	205,1	212,0	230,4	242,3	241,7	250,8
% PIB	3,3	3,3	3,4	3,5	3,4	3,4

Ce tableau ne retrace pas l'ensemble des dépenses (primes d'assurance, frais de justice, coopération internationale, impôts et transferts de toutes sortes entre administrations publiques en sont notamment exclus). Les salaires et traitements qui y sont retracés sont bruts, et incluent donc des dépenses fictives du secteur des administrations publiques puisque les cotisations sociales "salarié" des agents publics sont reversées à des administrations publiques.

L'augmentation du poids de la dépense publique dans l'économie est répartie sur tous les principaux postes de dépense, à la seule exception de l'investissement qui reste stable. En cinq ans, à travers des périodes de croissance comme de récession, les prestations sociales s'alourdissent de 2,2 points de PIB, les frais de personnel de 0,9 point et les intérêts de la dette de 1,1 point. La consommation finale des administrations, malgré les discours fréquents sur le manque de moyens, s'étend sur 0,8 points supplémentaires du PIB. Les autres transferts (subventions d'exploitation et transferts en capital) sont mieux maîtrisés ; mais aucun poste ne connaît d'augmentation inférieure à celle du PIB pendant plus d'un an.

Au cours de la même période, les prix à la consommation ont augmenté de 13,6%. En termes réels, les salaires et traitements bruts ont augmenté de 14,9%, les prestations sociales de 16,5%, les subventions de 14,6%, les intérêts de la dette de 48,2%, la consommation finale de 15,0% et l'investissement de 7,7%.

L'augmentation de la **masse salariale publique** doit être rapportée à celle du nombre des agents employés par les administrations. Ce nombre a augmenté de 7,2%, passant de 5,118 à 5,489 millions. On a donc assisté en cinq ans à une augmentation moyenne de 21,8% du traitement brut moyen des agents publics, correspondant en termes réels à une augmentation de 7,2% du pouvoir d'achat moyen. **L'augmentation moyenne des traitements des fonctionnaires et agents des administrations a donc été très supérieure depuis 1989 à celle du PIB (5,9% en termes réels) et à celle des salaires bruts moyens (4,8%).**

La dérive des dépenses liées à la rémunération des agents publics est due aux causes suivantes :

- le cumul des augmentations générales et catégorielles. En plus de l'augmentation annuelle du point de la fonction publique (qui se répercute aussi sur les retraites de la fonction publique), des plans catégoriels se sont multipliés (infirmières, instituteurs, policiers).
- les carrières automatiques. Tous les trente mois en moyenne, tant qu'ils n'ont pas atteint le sommet de leur carrière, les fonctionnaires reçoivent une augmentation de traitement d'environ 6%.
- le refus de supprimer les emplois devenus inutiles. Ainsi, les évolutions démographiques devraient conduire à supprimer 2 000 emplois de professeurs d'école par an. Dans les faits, ces emplois sont maintenus, multipliant ainsi le nombre des instituteurs non employés dans une salle de classe.

- pour les retraites, la non-application à la fonction publique des réformes de juillet 1993 crée une inégalité entre les salariés, alors même que la charge globale des retraites de la fonction publique doit doubler, en l'absence de réformes, d'ici 2015.

L'augmentation rapide des rémunérations des personnels administratifs n'est pas liée à une augmentation de leur productivité. La productivité dans les services non marchands ne peut pas, il est vrai, être mesurée avec précision, faute d'une mesure fiable de la valeur ajoutée. On peut cependant constater que les plans de revalorisation catégoriels de la fonction publique ne sont jamais soumis à une contrepartie, telle que l'augmentation des heures de travail ou la fixation d'objectifs matériels de productivité. L'organisation même de nombreuses administrations (priorité donnée au respect des procédures sur l'initiative, statut protecteur qui ne permet pas de récompenser les efforts particuliers ou de sanctionner les faiblesses) n'offre aucune incitation à la recherche de gains de productivité. D'autre part, la durée annuelle effective du travail dans les services non marchands est passée de 1397 heures en 1989 à 1365 en 1994, alors que les chiffres correspondants en moyenne nationale étaient de 1547 heures en 1989 et 1520 en 1994. En cinq ans, et en partant d'une durée de travail déjà inférieure de 9,7% à la moyenne nationale, les agents des administrations ont connu une baisse de 2,3% de leur durée du travail, alors que la moyenne nationale était de 1,7%.

Malgré d'importantes difficultés méthodologiques, l'INSEE essaie d'estimer la productivité horaire du travail dans les services non marchands. D'après ces calculs, elle aurait augmenté de 4,2% entre 1989 et 1994. Les chiffres correspondants sont de 12,1% dans les organismes financiers, 45,4% dans le secteur des assurances, 13,8% dans les transports et télécommunications, 3,6% dans le commerce et de 7,7% à 48,3%, selon les branches, dans l'industrie. **La rémunération des agents publics a donc augmenté plus rapidement que la moyenne nationale alors même que les progrès de leur productivité semblent nettement plus lents.**

L'augmentation des **prestations sociales** est considérable. Les prestations sociales absorbent à elles seules 41,7% de la dépense publique totale, c'est-à-dire plus que la totalité du budget de l'Etat. Elles représentent 36,1% du revenu disponible brut des ménages en 1994, contre 33,9% en 1989. Les sommes distribuées aux ménages sous forme de redistribution sociale (retraites comprises) représentent 82,1% du total des salaires nets avant impôt versés en 1994 en contrepartie d'un travail. Ce ratio était de 74,4% en 1989. Comme les revenus salariaux sont beaucoup plus frappés que les revenus de redistribution par les impôts sur le revenu (IR et CSG), il faut en conclure que **les revenus après impôt issus de la redistribution représentent désormais une masse financière à peu près égale à celle des revenus après impôt rémunérant un travail. Il est manifeste que cela influe profondément sur la nature réelle de notre société.**

L'analyse par nature de dépenses peut être affinée pour prendre en compte leur répartition différente selon l'administration dépensière. Cette analyse permet d'identifier les postes qui augmentent le plus vite. Elle illustre aussi le caractère inexorable de l'alourdissement de la dépense : quelle que soit l'administration dépensière et la nature de la dépense, on ne constate presque jamais de recul durable. Les dépenses dites "maîtrisées" sont en fait celles dont le poids dans le PIB ne s'accroît que tous les deux ou trois ans. La diminution d'un poste de dépense, quel qu'il soit, semble pour l'instant une quasi-impossibilité.

En ce qui concerne **l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, l'évolution la plus frappante est l'augmentation rapide des intérêts versés (+ 85% en cinq ans). Après avoir connu une relative stabilité de 1989 à 1991, les salaires et traitements ainsi que les prestations sociales augmentent rapidement en fin de période. Les autres transferts et la consommation finale semblent mieux maîtrisés, malgré un certain dérapage des subventions en 1993 et 1994. L'investissement direct est stabilisé à un niveau très bas (0,6% du PIB) : par ce trait encore, l'excès de la dépense publique tourne le dos à l'avenir.

Analyse par nature de dépenses : administrations centrales
(milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Salaires, traitements	310,9	329,1	345,1	363,9	384,8	398,1
% PIB	5,1	5,1	5,1	5,2	5,4	5,4
Prestations sociales	229,3	242,1	256,4	268,0	293,4	305,9
% PIB	3,7	3,7	3,8	3,8	4,1	4,2
Autres transferts	153,0	172,8	160,5	176,1	182,8	206,8
% PIB	2,5	2,6	2,4	2,5	2,6	2,8
Intérêts de la dette	113,0	134,1	146,6	168,1	183,7	209,6
% PIB	1,8	2,1	2,2	2,4	2,6	2,8
Consommation finale	307,4	316,9	332,7	356,8	381,1	373,0
% PIB	5,0	4,9	4,9	5,1	5,4	5,1
F.B.C.F	37,5	39,9	39,8	41,8	41,7	44,3
% PIB	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

Les dépenses des **régimes de sécurité sociale** sont, bien entendu, marquées par la croissance rapide des masses redistribuées au titre des prestations sociales (+ 31,9% en cinq ans). En outre, le coût des salaires et traitements a augmenté plus fortement que dans les administrations centrales (32% contre 28,1%). Il en est de même de la consommation finale (30,1% contre 21,3%). En revanche, les investissements et subventions se maintiennent, malgré quelques variations, à un bas niveau. Les intérêts de la dette, après avoir fortement augmenté, diminuent en 1994 sous l'effet de la reprise de certaines dettes sociales par l'Etat.

Analyse par nature de dépenses : régimes de sécurité sociale
(milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Salaires, traitements	130,5	138,9	145,9	155,9	165,1	172,4
% PIB	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3
Prestations sociales	1043,8	1112,8	1188,7	1267,6	1341,7	1376,6
% PIB	17,0	17,1	17,5	18,1	18,9	18,7
Autres transferts	7,5	7,5	9,0	16,5	16,7	11,0
% PIB	0,12	0,12	0,13	0,24	0,24	0,15
Intérêts de la dette	5,6	5,5	6,2	9,5	14,4	7,9
% PIB	0,09	0,08	0,09	0,14	0,20	0,11

Consommation finale	93,9	100,1	106,3	110,7	118,9	122,2
% PIB	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7
F.B.C.F	17,7	19,1	22,8	25,4	26,2	27,8
% PIB	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4

Enfin, les **administrations publiques locales** se singularisent, par différence avec l'Etat et la Sécurité sociale, par le poids de leurs dépenses d'investissement, qui représentent à peu près 70% de l'ensemble de la FBCF des administrations. A cet égard, elles se montrent plus soucieuses d'oeuvrer pour l'avenir. L'utilité de certaines de ces dépenses d'investissement a cependant été souvent contestée (multiplication des hôtels de département, des salles polyvalentes...). D'autre part, l'augmentation des sommes dépensées au titre des salaires et traitements (+ 34,8%) et de la consommation finale (+ 52,9%) est plus rapide que pour les autres catégories d'administrations.

Analyse par nature de dépenses : administrations publiques locales
(milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Salaires, traitements	132,4	140,1	150,0	160,6	170,4	178,5
% PIB	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4
Prestations sociales	25,8	27,6	29,4	31,4	33,6	36,2
% PIB	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Autres transferts	23,6	28,3	31,6	34,3	36,0	36,9
% PIB	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Intérêts de la dette	49,8	51,6	55,6	59,5	62,7	60,0
% PIB	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Consommation finale	130,9	145,3	159,0	172,6	185,0	200,1
% PIB	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	2,7
F.B.C.F	149,9	153,1	167,9	175,1	173,8	178,8
% PIB	2,4	2,3	2,5	2,5	2,5	2,4

3. Répartition de la dépense par fonction

L'INSEE effectue depuis 1975 une répartition fonctionnelle des dépenses publiques, publiée avec deux années de décalage sur les comptes nationaux. La répartition constatée en 1992 est la suivante.

Répartition fonctionnelle des dépenses des administrations publiques (milliards de francs)

	Rémunérations et cons. finale	Prestations et subventions	Opérations en capital (1)	Total	Total (% PIB)
Interventions sociales	97,7	1319,3	19,8	1436,8	20,5
Santé	228,5	271,3	25,5	525,3	7,5
Enseigt - formation	346,6	20,0	39,1	405,7	5,8
Défense nationale	107,9	NS	105,4	213,3	3,0
Adm. générale	132,9	27,6	33,9	194,4	2,8
Développt urbain	72,0	26,3	69,0	167,3	2,4
Action économique	42,5	55,9	24,6	123,0	1,8
Transports & PTT	36,7	24,2	38,0	98,9	1,4
Justice & sécurité	61,3	18,8	8,4	88,5	1,3
Logement	2,2	63,2	19,3	84,7	1,2
Culture, vie sociale	43,1	14,2	24,9	82,2	1,2
Développt rural	14,5	6,5	12,4	33,4	0,5
Relations extérieures	6,8	18,5	4,1	29,4	0,4
DOM-TOM	0,5	23,4	4,8	28,7	0,4
Recherche	21,9	2,9	3,3	28,1	0,4
Non ventilé	6,8	217,1	38,7	262,6	3,7

(1) y compris subventions en capital.

Cette répartition montre la place résiduelle qu'occupent désormais dans la dépense publique les fonctions dites "de souveraineté", c'est-à-dire celles que la puissance publique est seule compétente pour exercer. Défense nationale, justice et sécurité intérieure, relations extérieures et "administration générale" (dépenses relatives au fonctionnement du gouvernement, des assemblées et des exécutifs locaux) ne représentent que 525,6 milliards de francs, soit 13,9% de la dépense publique totale et 7,5% du PIB. La fonction "DOM-TOM" à elle seule reçoit presque autant de moyens que l'ensemble des relations extérieures de la France ; plus de 80% de ces moyens sont consacrés à des dépenses de transfert courant.

II. Comparaisons internationales générales

A. La France, pays le plus dépensier du G7

En 1994, la France est devenue le pays du G7 où le poids total de la dépense publique est le plus élevé, dépassant l'Italie (bien que, dans ce pays la dépense publique soit, du fait de la très mauvaise gestion des finances publiques dans les années passées, grevée du poids exceptionnel d'une dette écrasante accumulée au fil des ans : le poids de la dette, en termes d'intérêts annuels versés, représente en Italie 9,1 % du PIB, contre 2,4 % en France. Et malgré ce handicap énorme, la dépense publique italienne, en pourcentage de richesse nationale, est aujourd'hui plus faible qu'en France !).

Par ailleurs, la France est le pays du G7 où ce poids a augmenté le plus continûment en cinq ans et, à l'exception du Japon, le seul où il n'a pas reculé significativement en 1994.

Poids total de la dépense publique
(% du PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Etats-Unis	32,4	33,3	34,0	35,0	34,5	33,5
Japon	30,9	31,7	31,4	32,3	34,3	35,8
Allemagne	44,8	45,1	47,9	48,6	49,4	49,0
France	49,1	49,8	50,5	52,2	55,0	54,9
Italie	51,3	53,2	53,5	53,6	56,6	53,9
Royaume-Uni	37,5	39,9	40,7	43,1	43,7	42,9
Canada	43,1	46,0	49,3	50,1	49,7	47,4

B. Une corrélation inquiétante avec les taux de chômage

Il est assez remarquable que la classification des pays du G7 selon le poids de la dépense publique moyenne au cours des trois années précédentes recouvre presque exactement la classification selon le taux de chômage. La seule exception concerne l'Italie, dont le poids réel de l'économie privée reste probablement sous-estimé par les données statistiques disponibles.

Les raisons possibles de cette corrélation seront étudiées dans la deuxième partie de ce rapport. La similitude des deux tableaux est cependant trop remarquable pour ne pas être mentionnée à ce stade.

1	Italie	54,7	1	France	12,4
2	France	54,0	2	Italie	11,3
3	Canada	49,2	3	Canada	10,4
4	Allemagne	49,0	4	Allemagne	9,6
5	Royaume-Uni	43,2	5	Royaume-Uni	9,2
6	Etats-Unis	34,3	6	Etats-Unis	6,1
7	Japon	34,1	7	Japon	2,9

C. Un problème méthodologique : dépense publique et calcul du PIB

La méthode de calcul du PIB conduit probablement à surestimer la richesse des pays qui ont une forte dépense publique. Alors que la production privée est mesurée dans le calcul du PIB par sa valeur ajoutée, la production non marchande des administrations publiques est mesurée d'après son coût de revient, c'est-à-dire qu'elle est fonction du montant de la dépense. De ce fait, les évolutions de la productivité de la dépense publique sont neutralisées.

Ainsi, **si le coût d'un service public augmente d'une année sur l'autre sans amélioration de sa qualité, et toutes choses égales par ailleurs, le PIB augmentera sans qu'aucune richesse supplémentaire ait été créée.** Il n'en est pas de même dans le secteur concurrentiel : une augmentation des coûts de production qui ne serait pas accompagnée d'une amélioration de la valeur du service ou du bien fourni (ou du prix de vente accepté par les consommateurs) se traduit par une baisse de la valeur ajoutée du dernier producteur et est neutre dans le calcul du PIB.

Or, le chapitre précédent a montré que les progrès de productivité des services non marchands étaient très probablement plus lents que dans la moyenne de l'économie. Si ce phénomène est généralisé, il faudrait en conclure que **les pays où la dépense publique est la plus importante voient leur PIB surévalué.**

D. Analyse comparée de la dépense publique

Les données de ce chapitre sont tirées des travaux de l'OCDE. Elles peuvent différer, pour la France, des données de l'INSEE, l'OCDE procédant à des retraitements statistiques qui permettent d'établir des comparaisons significatives.

D'autre part, le délai de traitement des données par l'OCDE est beaucoup plus long que celui de l'INSEE. Les comparaisons disponibles les plus récentes portent sur les chiffres de 1990.

L'analyse de la répartition de la dépense publique par type de collectivité n'est pas significative dans les comparaisons internationales. En revanche, comme pour la dépense publique nationale, il est possible d'étudier la répartition de la dépense par nature ou par fonction.

1. Répartition par nature de dépense

Cinq catégories de dépenses, qui diffèrent légèrement de celles de l'INSEE, sont distinguées par l'OCDE.

- Consommation finale des administrations, définie comme la somme de la rémunération des agents publics, de la consommation intermédiaire et de la consommation de capital fixe (amortissement des immobilisations), dont sont déduites les recettes liées à la vente des services marchands et les recettes commerciales résiduelles des services non marchands (tickets modérateurs, droits de scolarité etc).

- Transferts sociaux.

- Charges d'intérêt nettes des administrations publiques.

- Subventions aux entreprises et autres transferts économiques.

- Formation brute de capital fixe.

La répartition de la dépense publique entre ces cinq postes est la suivante en 1990 pour les pays du G7.

Répartition par nature de dépense
(1990, % du PIB)

	Cons. finale	Dont rémunérations	Transferts sociaux	Intérêts versés	Subventions	F.B.C.F
Etats-Unis	18,1	10,3	10,8	2,1	3,8	1,5
Japon	9,1	7,1	11,5	0,6	5,0	6,1
Allemagne	18,4	9,8	15,3	2,0	6,9	3,4
France	18,0	13,3	21,4	2,4	4,4	3,7
Italie	17,3	12,9	18,0	9,1	3,7	4,9
R.U.	19,9	12,5	12,2	2,3	3,7	4,0
Canada	19,8	12,3	12,5	5,3	6,3	2,9

Le poids supérieur de la dépense publique en France au regard des autres économies du G7 est donc essentiellement lié à deux postes :

- **les transferts sociaux** (pour lesquels la France devance l'Italie de plus de trois points, l'Allemagne de six points et *tous les autres pays du G7 de 9 à 10 points de PIB*). Les dépenses sociales sont analysées plus avant dans le chapitre suivant.

- **la rémunération des agents publics**, pour laquelle la France est également en première position, suivie de l'Italie et du Royaume-Uni.

2. Répartition par fonction

L'OCDE retrace les statistiques nationales afin de répartir les dépenses publiques des pays membres entre 9 fonctions, la fonction "services à l'économie" étant elle-même subdivisée en 5 secteurs. Cette répartition n'est cependant disponible que pour les puissances européennes du G7.

Parmi les pays du G7 pour lesquels les statistiques sont disponibles, la France se distingue par le poids des dépenses publiques de santé, de logement et de sécurité sociale, pour lesquelles elle occupe le premier rang en pourcentage du PIB. Pour les dépenses d'éducation, elle occupe le deuxième rang après l'Italie, à plus d'un point de PIB au-dessus des dépenses publiques allemandes. En revanche, la France est de loin le pays qui consacre la plus faible part de sa richesse nationale à la justice et à l'ordre public, et la plus faible part des dépenses publiques à des services aux entreprises (hors logement).

Répartition des dépenses publiques par fonction (1990, % PIB)

	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni
Adm. générale	5,7	3,9	4,2	1,9
Défense	2,2	3,2	1,9	4,2
Ordre public, justice	1,6	1,0	1,8	2,0
Education	4,1	5,3	5,4	4,9
Santé	5,9	7,3	6,3	5,0
Sécurité sociale	17,8	19,5	16,6	13,0
Logement	1,1	3,2	1,4	2,1
Culture, distraction	0,8	1,1	0,6	0,7
Services. à l'économie	4,3	3,3	6,2	4,1
<i>Dont</i> : - Energie	0,4	non disp.	0,3	1,0
- Agriculture	0,8	non disp.	0,8	0,2
- Industrie	0,1	non disp.	0,9	0,2
- Transports, comm.	1,7	1,4	3,7	1,4
- Autres	1,3	1,9	0,5	1,2
Autres dépenses	2,6	3,2	9,0	7,8
Total	46,0	50,7	53,4	45,6

Deux des postes sur lesquels la France a une dépense publique supérieure à celle de ses partenaires, l'éducation et la santé, peuvent être utilement rapprochés des études particulières de l'OCDE relatives aux résultats obtenus en matière de niveau des connaissances et d'état de santé de la population. Ces études font apparaître que le supplément de dépenses publiques constaté en France ne se traduit pas par une qualité particulière des prestations. Ainsi, malgré un écart de plus de deux points de PIB avec le Royaume-Uni pour les dépenses publiques de santé, les indicateurs de santé suivis par l'OCDE montrent que l'état de santé de la population (les systèmes de santé des pays de

l'OCDE, 1993 : regards sur l'éducation 1995 - études analysées dans les chapitres suivants) est à peu près identique dans les deux pays. En matière d'éducation également, les indicateurs suivis par l'OCDE montrent que le surcroît de dépenses n'entraîne pas un niveau de formation supérieur. **La dépense publique française, sur les postes où elle dépasse celle de ses partenaires, semble donc également moins productive.**

III. Les dépenses publiques sociales

Comme les chapitres précédents l'ont montré, les montants consacrés à la dépense publique sociale sont en grande partie responsables de l'excédent de dépenses publiques de la France en comparaison de ses principaux partenaires. Il convient donc d'analyser ces dépenses afin de cerner plus précisément les contours de la spécificité française. Les données issues d'études particulières permettent de tirer les conclusions suivantes.

A. Evolution des principaux postes de la dépense sociale

En 1990 comme en 1980, la France est le pays du G7 où la **dépense sociale totale** (publique et privée) occupe la part la plus importante de la richesse nationale. Comme au Canada et en Italie, la dépense sociale a augmenté plus vite que le PIB au cours de la décennie.

Une augmentation de la dépense sociale plus rapide que celle de la richesse nationale n'est cependant pas une fatalité, comme le montrent les exemples des Etats-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni où la part des dépenses sociales dans le PIB a baissé au cours des années 1980. Les dépenses sociales allemandes, en particulier, ont augmenté à un rythme plus de deux fois inférieur à celui de la France alors que la croissance des deux pays était identique.

Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE (%)

	Part des dépenses sociales dans le PIB		Taux de croissance annuel du PIB réel	Taux de croissance annuel des dépenses sociales réelles
	1980	1990	1981-90	1981-90
Etats-Unis	13,1	12,4	2,7	2,0
Japon	14,3	14,4	4,2	4,2
Allemagne	24,6	22,0	2,5	1,4
France	24,7	26,7	2,5	3,2
Italie	21,2	26,3	2,4	4,5
Royaume-Uni	18,0	16,9	3,1	1,8
Canada	17,5	20,2	2,8	4,4

Le poids des dépenses publiques dans les dépenses sociales est par ailleurs plus lourd en France que dans les autres pays du G7. Les postes de dépense publique sociale qui ont connu l'augmentation la plus importante sont les dépenses de santé, les pensions et

l'indemnisation du chômage. Leur poids respectif était le suivant en 1980 et 1990 pour chacun des sept pays du G7.

Principaux postes de dépenses publiques sociales
(1990, % PIB)

	Santé		Pensions et transferts		Indemnités de chômage		Total	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Etats-Unis	0,9	0,8	6,7	6,4	0,6	0,3	8,2	7,5
Japon	5,0	5,5	4,7	6,5	0,4	0,3	10,1	12,3
Allemagne	6,2	5,8	12,0	10,5	1,3	1,3	19,5	17,6
France	6,0	7,2	11,5	12,6	1,6	1,5	19,1	21,3
Italie	5,6	6,5	10,5	14,4	0,4	0,4	16,5	21,3
Royaume-Uni	4,6	4,4	5,8	5,6	0,5	0,6	10,9	10,6
Canada	4,7	6,0	3,9	6,0	2,0	3,1	10,6	15,1

Pour chacun de ces trois postes de dépenses publiques sociales, la France figurait aux deux dates considérées à la première ou à la deuxième place du G7 (alors même que la France se situe en troisième position, loin derrière les Etats-Unis et le Canada, pour la dépense totale de santé, elle est ainsi désormais à la première place pour le poids de la dépense publique). La différence d'évolution avec l'Allemagne est frappante : ce pays est parvenu à diminuer de 1,9 points de PIB le poids cumulé des dépenses de santé et des transferts sociaux pendant qu'il augmentait en France de 2,3 points.

La France semble donc souffrir d'une difficulté particulière à maîtriser la croissance de la dépense publique sociale. L'analyse des principaux postes de cette dépense montre comment cette difficulté se décline.

B. Les dépenses de retraites

L'ensemble des pensions de retraites (sans même prendre en compte les frais de gestion des régimes) représente **12,2% du PIB national en 1995 contre 11% pour la moyenne des pays de l'Union européenne et 10% en Allemagne** (dont environ 15 % sont pris en charge par le secteur privé - les données suivantes sont issues des travaux de l'OCDE, des documents statistiques du SESI et des prévisions réalisées par l'ARRCO et la CNAV-). **Cet écart de plus de 20 % avec l'Allemagne, dont la situation démographique est pourtant plus défavorable que celle de la France, est la conséquence du retard pris par la France dans la nécessaire réforme du système des retraites.** La France est le dernier pays occidental à avoir modifié les conditions d'attribution des retraites pour tirer les conséquences de l'évolution démographique. Par comparaison, la réforme des régimes de retraite a été décidée aux Etats-Unis en 1983, au Japon en 1985, au Royaume-Uni en 1986, en France en 1993 pour le régime général ; la réforme des autres régimes, annoncée en 1995, a été encore reportée à la suite de mouvements sociaux.

La réforme française reste de ce fait incomplète. Elle ne touche que le régime de base des salariés du secteur privé et des salariés agricoles, celui des artisans et celui des industriels et commerçants, soit moins de 45% du montant total des pensions de retraite versées. Les régimes spéciaux, en particulier ceux de la fonction publique, continuent à bénéficier de conditions plus avantageuses.

Or, la demi-réforme de 1993 ne pourra pas rester éternellement le dernier mot de la politique des retraites. Les simulations réalisées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse montrent que la réforme de juillet 1993 ne permettra de stabiliser le besoin de financement du régime général que jusqu'à l'an 2005. Par la suite, et faute d'une réforme supplémentaire, ce besoin de financement connaîtra de nouveau une croissance exponentielle. D'autres modifications des règles actuelles seront donc nécessaires, aussi bien en ce qui concerne le calcul des pensions que les conditions du départ.

La résistance apparente de la société française aux réformes des retraites, telle qu'elle est apparue dans les mouvements sociaux de 1995, est d'autant plus surprenante que les réformes qui avaient été annoncées restaient timides au regard de celles que d'autres pays ont engagées. **L'âge de la retraite en France reste le plus bas de l'OCDE et a continué à baisser pendant que les autres pays, Italie comprise, parvenaient à l'élever.** Le poids des préretraites (24 milliards de francs en 1994) vient encore aggraver la situation particulière de la France à cet égard. La France reste enfin l'un des Etats où les conditions privilégiées attachées aux régimes spéciaux pèsent le plus lourd sur les finances sociales.

Cette spécificité française est intenable pour l'avenir, alors que les prévisions démographiques font apparaître que le nombre des personnes d'âge supérieur à 60 ans passera de 20% de la population en 1995 à 27% en 2020, leur espérance de vie au moment de la retraite devant passer dans l'intervalle de 20 à 24 ans pour les hommes et de 25 à 29 ans pour les femmes.

Le tableau suivant, tiré des études de l'OCDE, fait la synthèse des mesures d'économie réalisées par différents Etats.

Mesures d'économie sur les dépenses de retraite

Mesures	Pays	Dispositions
Allongement de la durée de cotisation	Espagne	Durée minimale de 15 ans de cotisation
	France	Passage progressif à 40 ans
Modalités de revalorisation des pensions	Allemagne	Indexation sur les salaires nets et non bruts
	France	Indexation sur les prix
Recul de l'âge de départ à la retraite	Allemagne	Relèvement graduel de 60 à 65 ans
	Japon	<i>Idem</i>
	Italie	<i>Idem</i>
	Etats-Unis	Recul à partir de 2003 (2 mois par génération)
Modification de la base de calcul des retraites	France	25 meilleures années (10 auparavant)
	Espagne	10 dernières années (5 auparavant)

	Japon	Une année de plus par génération née après 1927
Réduction des pensions	Royaume-Uni	Baisse du rendement d'1/2 point par an de 2001 à 2010
	Japon	Baisse du rendement sur 20 ans
Accroissement des	Canada	Sur 20 ans par période de 5 ans
cotisations	Japon	Sur 5 ans
Fiscalisation partielle	France	Mise en place du fonds de solidarité vieillesse
	Allemagne	Accroissement des subventions

C. Les dépenses de santé

1. Des dépenses publiques relativement inefficaces

Une étude de l'OCDE (*Les systèmes de santé des pays de l'OCDE*, 1993) permet de comparer la hiérarchie des dépenses publiques consacrées à la santé dans les pays du G7 (cf. page 24) avec quelques indicateurs synthétiques de l'état de santé des population. Cette comparaison montre que **le poids de la dépense publique dans le financement de la santé en France ne se traduit pas par des résultats particulièrement remarquables sur la santé des Français**. En 1990, la mortalité infantile (0,72% des naissances vivantes) se situe en quatrième position dans le G7 ; le Japon, le Canada et l'Allemagne ont des résultats supérieurs à ceux de la France. L'espérance de vie à la naissance est la deuxième du G7 après celle du Japon pour les femmes, mais la cinquième (après le Japon, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne) pour les hommes. Le nombre d'années perdues pour 100 000 personnes du fait des principales pathologies (maladies du système circulatoire, tumeurs, cirrhoses du foie et accidents de la route) place la France en troisième position pour les femmes après le Japon et l'Italie, mais en sixième position sur sept pour les hommes, seuls les Etats-Unis ayant des résultats moins favorables.

De plus, **pour certains de ces indicateurs, la position relative de la France s'est détériorée depuis 1970**. A cette date, la France avait les meilleurs résultats des sept nations pour le nombre des années de vie perdues par les femmes et était en troisième position, après le Japon et le Royaume-Uni, pour les hommes ; la mortalité infantile plaçait la France en deuxième position après le Japon. L'alourdissement relatif des dépenses publiques de santé françaises s'est accompagné d'une moindre amélioration de l'état de santé des populations.

2. Un financement par les patients plus élevé qu'ailleurs

Le tableau suivant retrace la proportion de la population ayant accès à un régime de soins pris en charge par une administration ainsi que la part des factures médicales des populations couvertes qui est prise en charge par une administration publique.

Population couverte et taux de couverture des soins
(1991, %)

Pays	Population couverte : hôpital	Population couverte : médecine de ville	Taux de couverture: hôpital	Taux de couverture: médecine de ville	Taux de couverture: médicaments
Etats-Unis	43	10	55	56	11
Japon	100	100	92	85	80
Allemagne	95	92	98	92	71
France	99	99	92	62	60
Italie	100	100	89	100	67
Roy.-Uni	100	100	99	90	80
Canada	100	34	90	non disp.	25

La plus grande partie des pays de l'OCDE parviennent à limiter mieux que la France la dépense publique de santé tout en imposant aux ménages une moindre contribution aux dépenses totales. Paradoxalement, **les pays où les dépenses totales de santé sont les plus lourdes sont aussi ceux où le malade supporte la part la plus élevée du prix de la santé (Etats-Unis, France)**. Le poids élevé des dépenses françaises de santé est donc d'autant plus remarquable que la France figure parmi les pays qui ont transféré aux ménages la part la plus élevée du coût total (augmentation du "ticket modérateur").

Plusieurs raisons concourent à l'inefficacité de l'augmentation du ticket modérateur. En premier lieu, la demande est concentrée sur de grands malades, qui n'ont pas la possibilité de diminuer leurs dépenses. En deuxième lieu, le prescripteur n'est pas le malade mais le médecin, qui n'est pas affecté par l'augmentation de la part des frais supportée par le patient. Enfin, le malade n'est pas un " consommateur de soins " réellement informé. Il n'a pas les moyens de juger par lui-même de l'utilité d'un traitement ni de la comparer avec son prix.

3. Des réformes à trop court terme

La France a fait récemment des progrès dans la maîtrise des dépenses de santé. L'instauration d'un budget global pour les hôpitaux et d'un taux directeur contraignant a permis de faire passer l'augmentation des dépenses hospitalières de 10% par an avant 1985 à 3% en 1993. Plus récemment (depuis 1990) la fixation d'un taux directeur indicatif pour les dépenses de médecine de ville et la définition de références médicales opposables, destinées à éviter les traitements inutilement coûteux, ont progressivement permis de restreindre l'évolution des dépenses de médecine ambulatoire. Pour la première fois en 1994, les dépenses de santé ont augmenté un peu moins vite que le PIB. Les premiers chiffres disponibles pour 1995 montrent cependant un retour à une croissance rapide des dépenses.

Les réformes françaises présentent en effet le défaut de n'avoir apporté que des réponses timides aux causes de l'excès des dépenses qui résident dans le comportement même des différents acteurs du système de santé. Ainsi, les maires qui président pour l'instant les conseils d'administration des hôpitaux (plus de 50% des dépenses) et qui pourront continuer à les présider à l'avenir s'ils sont réélus, sont intéressés avant tout à la préservation des emplois existants. D'autre part, la gestion paritaire et monopolistique de la CNAM supprime

toute incitation des gestionnaires à limiter les coûts ou même à se soucier réellement de la qualité de leur gestion. Enfin, il n'y a toujours pas de contreponds réel aux médecins dans leur rôle d'ordonnateurs. **Les médecins sont les seuls ordonnateurs de dépenses publiques qui ne connaissent pas la limitation des crédits.**

De plus, les mécanismes existants de modération des dépenses ne permettent pas de compenser les sacrifices qu'ils imposent par une augmentation de l'efficacité médicale. Des réformes ont certes été engagées afin de recueillir l'information permettant de définir les dépenses prioritaires en fonction de l'efficacité et du coût des traitements ; mais ces réformes (programme médicalisé de système d'information dans les hôpitaux, exploitation des données collectées par les médecins-conseil de l'assurance maladie) semblent destinées à être indéfiniment retardées. D'autres, comme les références médicales opposables, ne sont assorties en fait d'à peu près aucune sanction.

Le plan de réforme de l'assurance maladie annoncé en novembre 1995 introduit une série de mesures nouvelles de modération des dépenses : contrôle du taux d'évolution des dépenses par le parlement et par des organismes régionaux, introduction d'un carnet de santé destiné à éviter le nomadisme des patients. Ces réformes sont destinées à réduire la progression des dépenses et doivent, à ce titre, être saluées. **Leur limite est pourtant la même que celle des réformes précédentes : elles ne remettent pas en cause les facteurs institutionnels qui permettent le gaspillage** (à l'exception de la mesure, dont l'étendue de l'application reste à observer, permettant aux conseils d'administration des hôpitaux de ne pas être présidés par le maire) **et ne comportent aucun mécanisme destiné à faire porter les économies en priorité sur les dépenses qui sont médicalement les moins efficaces.** Les organismes régionaux chargés de suivre l'évolution des dépenses, en particulier, risquent d'être un lieu de représentation des intérêts professionnels et locaux plus que de détermination médicale et économique des priorités. Deux pays européens, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont eu une approche radicalement différente dans la mise en place de leurs réformes et peuvent à cet égard servir de modèle (cf. B. Majnoni d'Intignano. La protection sociale - Le livre de poche, 1993).

4. Deux exemples réussis de maîtrise médicalisée des dépenses

Le Royaume-Uni a cherché à reconstituer un marché où l'acheteur de soins est informé et peut ainsi prendre les décisions les plus rationnelles dans l'allocation des ressources (ce qui n'est pas le cas dans la relation médecin / malade à la française : le malade, souffrant d'une asymétrie d'information au bénéfice de son médecin, est incité à des dépenses inutiles, qu'il accepte d'ailleurs d'autant mieux qu'elles lui seront partiellement remboursées). Le gouvernement conservateur britannique a confié, par une réforme engagée en 1988 (voir annexe 1) la fonction d'acheteur aux médecins généralistes pour les traitements courants et, pour les gros soins, aux "districts", niveau régional d'administration de la santé, qui négocient avec les hôpitaux la fourniture de services.

Les médecins généralistes reçoivent une capitation, variable selon l'âge du patient, pour toute personne qui s'inscrit dans leur clientèle (étant précisé que chaque citoyen est libre désormais de changer de médecin tous les six mois). Ils garantissent à leurs clients l'accès gratuit aux soins tant que ceux-ci s'adressent à eux. Les profits éventuels des généralistes peuvent être consacrés à l'équipement de leur cabinet. Les districts reçoivent de même une somme qui est fonction du nombre d'habitants et de certains critères sanitaires généraux. Ils passent des contrats avec les hôpitaux pour la fourniture des services de soins lourds dont ils estiment que la population a besoin.

L'Allemagne a, pour sa part, fixé ses principes de maîtrise des dépenses de santé dès 1977. Les dépenses sont assumées par des caisses professionnelles organisées dans chaque Land. Les caisses négocient avec les autorités politiques le montant de l'enveloppe globale qui leur est attribuée tous les ans. Elles répartissent ensuite cette enveloppe entre les

médecins, selon un système de points attribués en fonction de l'activité des praticiens. La valeur unitaire du point diminue quand l'activité totale augmente, afin de respecter l'enveloppe globale.

Les caisses ont l'obligation d'équilibrer leur budget. Elles se font concurrence sur le taux de cotisations sociales qu'elles exigent de leurs adhérents, et qui varie essentiellement selon la qualité de leurs risques.

Si les réformes récemment annoncées en France ne suffisent pas à provoquer un reflux de la part des dépenses de santé dans le PIB, la France devrait s'inspirer de l'expérience de ces deux pays. Elle devra pour cela surmonter les obstacles que rencontrent la collecte et la diffusion des informations relatives à l'ampleur et à l'efficacité des dépenses de santé.

D. Autres dépenses sociales

Les dépenses d'**assurance chômage** sont particulièrement élevées en France. La première raison en est bien entendu le nombre des chômeurs ; mais les conditions d'attribution des aides restent également plus favorables en France à ce qu'elles sont dans la moyenne des pays du G7, comme le montre le tableau suivant.

Conditions de l'assurance chômage
(1990)

Pays	Antécédents d'emploi exigés (semaines)	Durée maximale de versement (mois)	Taux de remplacement brut initial (%) (1)
Etats-Unis	20	9	50
Japon	24	7,5	48
Allemagne	156	12	58
France	52	30	59
Italie	104	6	15
Roy.-Uni	2	12	16
Canada (2)	49	12,5	55

(1) Cas d'un ouvrier célibataire rémunéré au salaire moyen de sa profession

(2) Province offrant le régime le plus favorable

Les conditions d'attribution de l'assurance chômage en France restent plus généreuses que dans la moyenne des pays du G7 pour ce qui est du taux de remplacement moyen et surtout de la durée de versement des prestations. Cette situation peut avoir des effets pervers sur l'incitation des chômeurs à la recherche d'un travail. En revanche, les allocations françaises sont soumises à une condition d'emploi préalable plus rigoureuse que dans la majorité des pays.

Les dépenses d'**assurance maternité et allocations familiales** sont également déterminées par les conditions d'attribution des prestations.

Longtemps, la France a connu à cet égard un niveau d'allocation particulièrement élevé. Mais au cours des deux dernières décennies, c'est sur ce chapitre que les économies ont principalement porté, sans doute parce que les enfants à naître ont un poids politique plus

modeste que celui des retraités. Toujours est-il qu'aujourd'hui le système français s'est beaucoup rapproché de la moyenne des pays européens de richesse comparable.

Assurance maternité et allocations familiales
(1990)

	Assurance maternité		Allocations familiales (écus)		
	Durée de versement (semaines)	Taux de remplacement (% salaire)	1er enfant	2e enfant	3e enfant
Japon	14	60	37	37	75
Allemagne	14	100	24,08	48,16	105,95
France	16	84	0	80,94	103,70
Roy.-Uni	18	Forfait	47,18	47,18	47,18
Belgique	14	60	50,10	92,68	138,26
Danemark	28	90	51,10	51,10	51,10

Enfin, les dépenses publiques engagées pour le financement des **minima sociaux** (hors vieillesse) ne font l'objet à ce jour d'aucune étude comparative approfondie. Les montants dépensés en France à ce titre ont pourtant rapidement augmenté, passant de 9,8 milliards de francs en 1989 à 26,2 milliards en 1994.

IV. Deux secteurs à forte dépense : la défense, l'enseignement

A. Les dépenses militaires : le retard de l'ajustement français

Les dépenses militaires peuvent sembler, par nature, des dépenses à forte viscosité dont il est difficile d'obtenir une réduction rapide. La mise en place d'une nouvelle doctrine de défense prend du temps, et il serait irresponsable de trop trancher dans l'existant. La qualité accrue des armements augmente leur prix. Les programmes d'équipement se prolongent sur de nombreuses années et donnent souvent lieu à des dépassements de crédit "imprévisibles". Enfin, la réduction des dépenses de fonctionnement est également difficile, car les cadres écartés de l'armée doivent bénéficier de compensations et le remplacement de cadres anciens par des plus jeunes représente des coûts de formation.

Tous ces arguments, souvent entendus, ont une part de vérité. Pourtant, la comparaison de la France avec d'autres grands pays industriels montre qu'elle a su maîtriser moins bien que d'autres ses dépenses militaires depuis la fin de la guerre froide. Le tableau suivant retrace le pourcentage du PIB consacré à des dépenses militaires dans les six principaux pays en 1985 (apogée de la "deuxième guerre froide"), 1989 (début du reflux) et 1993 (dernières données retraitées pour être comparables dans tous les pays).

Dépense de défense dans les pays du G7 et l'OTAN
(% PIB)

	1985	1989	1993
Etats-Unis	6,5	5,9	4,7
Japon	1,6	1,6	1,6
Allemagne	3,2	2,8	2,1
France	4,0	3,7	3,4
Italie	2,3	2,1	2,0
Royaume-Uni	5,2	4,1	3,6

Les différences entre les pays du G7 pour le poids total des dépenses de défense sont en partie le résultat de la situation géopolitique héritée de la guerre froide. **Les différents membres du G7 se sont pourtant adaptés avec des rythmes différents à la modification des menaces.** De 1989 à 1993, la dépense militaire a chuté aux Etats-Unis de 1,8 points de PIB (262 dollars par habitant au prix de 1993) au Royaume-Uni de 1,6 points de PIB (135 dollars par habitant), en Allemagne, qui partait pourtant d'un niveau plus bas que la France, de 1,1 point de PIB (150 dollars par habitant) et en France de 0,6 points de PIB seulement (28 dollars par habitant).

L'écart entre la France et l'Allemagne est passé de 0,8 à 1,3 points de PIB alors que l'Allemagne n'est certainement pas moins exposée que la France aux nouveaux risques militaires européens.

Le Japon, dont plusieurs observateurs ont dénoncé la militarisation et qui a dû s'adapter à la diminution de la présence américaine dans le Pacifique, n'a pourtant pas augmenté la part de ses dépenses militaires dans la richesse nationale. La dépense par habitant est certes en croissance, mais restait en 1993 très inférieure à celle de la France (523 dollars contre 750).

Deux approches différentes permettent de rendre compte de la lenteur de la décroissance des dépenses militaires en France : la comparaison des efforts de réorganisation des armées et l'analyse des processus institutionnels de contrôle de la dépense.

1. Comparaison des efforts de réorganisation des armées

La France a connu une période importante de réorganisation de ses forces armées depuis 1990 : redéfinition des missions, réorganisation du commandement et des structures territoriales. Du point de vue financier, cependant, ces réformes ont été moins profondes que celles mises en œuvre aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne.

Ainsi, les mesures de restructuration décidées depuis 1990 ont provoqué une diminution du nombre des personnels militaires de 420 000 en 1990 à 350 000 après 1995 (-12,5%). Dans le même temps, l'Allemagne est passée de 588 000 à 370 000 (-37,1%) et le Royaume-Uni de 313 000 à 246 000 (-21,4%). Les restructurations françaises ont essentiellement concerné l'armée de terre, alors que les autres pays ont connu une réduction mieux répartie.

La loi de programmation militaire de 1994 prévoit certes une réduction des dépenses militaires jusqu'à 3% du PIB. Cependant, elle ne remet en cause aucun des piliers de la doctrine de défense mise en place dans le cadre de la guerre froide : la dissuasion reste répartie entre les trois armées (terre, air, mer) contrairement à ce qui est fait au Royaume-Uni ; il n'est pas prévu de fermer une seule des 34 bases aériennes, dont le grand nombre est difficile à justifier dans un pays de surface moyenne.

Par comparaison, les Etats-Unis, où le lobby militaire a pourtant la réputation d'être puissant, se sont engagés depuis le début des années 1990 dans un effort considérable de révision de l'ensemble des structures de défense. Les programmes déjà décidés diminueront d'au moins un tiers toutes les composantes des forces nucléaires stratégiques, de plus d'un quart les effectifs de l'armée de terre, de 20% le nombre des bâtiments de l'US Navy et de 30% celui des escadrons aériens. Le Congrès a explicitement adopté en 1993 le principe de "Remise à plat" (*Bottom-up review*) de l'ensemble des dépenses, une approche en termes de "budget base zéro" qui a conduit à l'annulation de programmes importants : système de défense aérienne ADATS, missile stratégique intercontinental Midgetman.

2. L'organisation du contrôle des coûts en France

La réduction des dépenses militaires en France est rendue plus difficile par deux facteurs institutionnels :

a) **Le contrôle du Parlement est plutôt un obstacle qu'une incitation aux restructurations.** Les bases militaires et régiments sont en effet répartis entre de très nombreuses circonscriptions électorales, dont les élus forment un puissant groupe d'intérêt qui s'oppose aux restructurations. Soit par leur pouvoir d'influence, soit par leur présence directe au Parlement, les élus locaux représentent de ce fait un obstacle considérable.

b) Le contrôle des coûts des programmes d'équipement militaire est assuré en France d'une manière que beaucoup d'observateurs s'accordent à trouver insatisfaisante. **Le système de contrôle est remarquable par l'importance de l'autocontrôle** (rôle excessif d'administrations dépensières ou liées aux groupes d'intérêt de l'armement) et par la faiblesse des contrôles extérieurs. Les programmes d'armement sont, pendant leur déroulement, suivis en permanence par la délégation générale à l'armement (DGA), l'état-major concerné et les industriels. Une commission exécutive permanente (CEP) où sont également présents les représentants de la direction financière du ministère et du contrôle général des armées,

examine des documents de suivi annuels. Le contrôle général des armées et une commission permanente de réduction des coûts, interne à la DGA, n'apportent pas précisément un regard extérieur dans le système de contrôle.

B. L'enseignement : un essai d'analyse de l'efficacité de la dépense publique.

L'estimation de l'efficacité de la dépense publique est rendue particulièrement délicate, dans l'éducation comme dans d'autres domaines, par l'impossibilité de fixer un indicateur de résultat unique. La dépense d'enseignement est "efficace" si une part élevée de la population bénéficie d'une formation, mais aussi si le niveau général est élevé (ce qui pose le problème de sa mesure) ou si des connaissances particulières utiles sur le marché du travail sont largement répandues (mais quelles connaissances privilégier ?). On peut même défendre le point de vue que des indicateurs de cohésion sociale (chômage, criminalité) représentent les objectifs finals du système d'enseignement, les autres indicateurs ne reflétant que des objectifs intermédiaires.

L'OCDE a à deux reprises (1990 et 1995) publié des enquêtes approfondies sur les systèmes d'enseignement, prenant la forme d'une série d'indicateurs qui couvrent les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'efficacité de l'enseignement. L'étude la plus récente et la plus complète rassemble, pour l'année 1992 et pour la plupart des pays de l'OCDE, 49 indicateurs dont les plus significatifs sont retracés ici pour les pays du G7.

1. Montant et répartition de la dépense d'enseignement

Les recherches de l'OCDE fournissent pour 1992 la dépense globale (publique et privée) consacrée à l'enseignement ainsi que la part de la dépense publique dans la dépense totale. La dépense publique (celle pour laquelle les données sont les plus complètes) peut ensuite être répartie entre l'éducation de base (primaire et secondaire) et l'enseignement supérieur. La somme des deux est inférieure à la dépense globale. La différence s'explique par le poids de l'enseignement préscolaire et par celui des dépenses non affectables, notamment les services des administrations de l'enseignement (ministères et leurs services déconcentrés) quand celles-ci sont responsables de plusieurs niveaux d'éducation.

La part des dépenses des établissements publics dans le total des dépenses des établissements d'enseignement est retracée pour mémoire. Elle n'est cependant pas un bon indicateur de la dépense publique, du fait des subventions à l'enseignement privé et des participations privées aux dépenses des établissements publics.

Dépenses d'éducation dans les pays du G7 (1992, % du PIB)

	Dépense totale (% PIB)	Dépense publique (% PIB)	dont : primaire & secondaire	enseignt. supérieur	Etablissements publics (% total)
Etats-Unis	7,2	5,4	3,9	1,3	82,0
Japon	4,8	3,6	2,8	0,3	75,0
Allemagne	N.A	4,1	2,6	1,0	75,2
France	6,2	5,5	3,8	0,9	85,9
Italie	N.A.	5,1	3,4	0,8	N.A.

Royaume Uni	N.A.	5,2	4,1	1,1	N.A.
Canada	7,6	7,2	N.A	2,4	97,0

Ce tableau montre un paradoxe de la dépense publique française en matière d'enseignement. Alors que cette dépense se situe en deuxième place du G7 après le Canada pour son poids global dans le PIB, elle n'est plus qu'en troisième place sur six pays dont les données sont disponibles pour l'enseignement de base et en quatrième place sur sept pays pour l'enseignement supérieur. Les données disponibles ne permettent malheureusement pas de distinguer si le haut niveau de la dépense française globale est dû à un effort particulier dans l'éducation préscolaire ou à des coûts de gestion non affectables plus élevés qu'ailleurs. Il est probable que ces deux éléments se combinent.

2. Indicateurs d'efficacité du système d'enseignement

Deux types d'indicateurs d'efficacité sont disponibles : des indicateurs de productivité du travail, qui analysent la production des enseignants ; et des indicateurs de résultat, qui s'attachent au niveau et à la qualité de l'instruction reçue. Les premiers montrent une faible productivité des enseignants français, mais les seconds placent la France dans une situation honorable.

a) Indicateurs de productivité du travail

Le nombre des enseignants dans la population active totale (tous niveaux confondus) est particulièrement élevé en France, comme le montre le tableau suivant. **Après l'Italie, la France est le pays du G6** (les données ne sont malheureusement pas disponibles pour le Canada) **où les enseignants sont proportionnellement les plus nombreux.**

Nombre des enseignants dans la population active (1992)

	E.U	Japon	Allemagne	France	Italie	R.U
Enseignants (% pop.act.)	2,7	2,4	2,4	3,3	4,2	2,5

Quand on compare les effectifs scolarisés au nombre d'enseignants, la productivité française paraît plus élevée : le nombre d'élèves ou d'étudiants par enseignant n'est inférieur en France qu'à ce qu'il est aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Ces chiffres sont cependant faussés par une population étudiante très élevée dans les deux premiers cycles des études supérieures générales, où un enseignement est dispensé devant des étudiants qui sont loin d'obtenir, ou même de préparer tous, les diplômes correspondants. Si l'on se contente d'observer l'enseignement secondaire, le ratio élèves / enseignants en France est le plus faible du G7 après celui de l'Italie.

Elèves et étudiants par enseignant (1992)

(nombre moyen d'élèves rapporté au nombre d'enseignants en équivalent temps plein)

	E.U	Japon	Allemagne	France	Italie	R.U
Tous niveaux	18,3	16,6	16,5	17,4	11,1	18,9
Enseignement secondaire	16,7	16,3	16,4	14,0	9,0	15,5

Ce classement de la France (productivité la plus faible après celle de l'Italie) se retrouve également quand on considère le nombre d'heures de cours dispensées en moyenne dans l'enseignement secondaire.

Nombre annuel d'heures d'enseignement

(enseignement secondaire)

E.U	Japon	Allemagne	France	Italie	R.U
1042	N.A.	761	632	612	669

Les professeurs français de lycée et de collège assurent en moyenne 6% d'heures de cours en moins que leurs collègues britanniques, 17% de moins que les Allemands et 39% de moins que les Américains.

b) Indicateurs de résultat

Ces indicateurs montrent que la France occupe une place honorable pour ce qui est de l'efficacité de son système d'enseignement. La France a le meilleur résultat des pays du G7 ayant fourni les statistiques appropriées (les données du Japon et du Royaume-Uni ne sont malheureusement pas disponibles) pour la maîtrise de la lecture chez les enfants de 14 ans, et le deuxième résultat (après les Etats-Unis) pour la maîtrise de la lecture chez les enfants de 9 ans. Les résultats de la France sont plus médiocres pour ce qui concerne le taux d'obtention d'un diplôme de fin d'enseignement secondaire (type baccalauréat) dans la population ayant l'âge théorique d'obtention de ce diplôme. Mais elle repasse en tête du G7 quand on étudie de la même manière le taux d'obtention d'un diplôme supérieur au niveau de la maîtrise.

Taux d'obtention des diplômes à l'âge théorique

(1992)

	E.U	Japon	Allemagne	France	Italie	R.U	Canada
Diplôme de fin d'enseignement secondaire	75,7	92,2	92,6	78,2	58,9	80,2	68,4
Maîtrise ou équivalent	9,1	16,0	13,0	14,5	9,8	7,2	4,8

Ces indicateurs ont le défaut de ne pas prendre en compte la différence possible du niveau d'un même diplôme entre deux pays. Une façon de corriger ce défaut serait d'étudier les différences de rémunération brute moyenne des détenteurs d'un même diplôme selon les pays : si à diplôme égal, les rémunérations sont moins élevées, il y a une présomption de moindre qualité du diplôme. Malheureusement, cet indicateur n'est pas calculé par l'OCDE.

On peut également approcher la question de la qualité des diplômes en comparant les taux de chômage des détenteurs de diplômes comparables. Le tableau suivant retrace les taux de chômage des personnes âgées de 25 à 34 ans en 1992 selon leur niveau d'instruction.

Chômage par niveau d'instruction
(25-34 ans, 1992)

	E.U	Allemagne	France	Italie	R.U	Canada
Enseignement primaire ou secondaire 1er cycle	17,9	10,2	18,0	12,9	21,2	20,9
Enseignement secondaire 2ème cycle	8,9	6,1	9,5	14,1	9,8	10,3
Enseignement supérieur universitaire	3,0	4,3	6,8	17,2	3,8	6,5

Si le taux de chômage n'est pas beaucoup plus élevé en France que dans la moyenne du G7 parmi ceux qui ont arrêté leurs études avant l'université, il est supérieur à la moyenne (le cas très particulier de l'Italie étant mis à part) pour les détenteurs d'une éducation supérieure acquise à l'université. Il y a là un indicateur certes extrêmement synthétique, mais peut être significatif, de la qualité de l'enseignement dispensé et, par voie de conséquence, de l'efficacité de la dépense publique consacrée à cet enseignement, du moins au regard de l'employabilité des personnes formées. Toutefois, la prudence s'impose dans l'interprétation, car la qualité de la formation n'est évidemment pas le seul déterminant du taux de chômage.

Deuxième partie

Conséquences économiques et sociales de la dépense publique

I. Le renouvellement de la problématique économique

La dépense publique est une composante indispensable d'une économie efficace, dans la mesure où elle est la contrepartie de services qui ne peuvent être assurés que par la puissance publique. Les activités de réglementation et de législation, de défense, de maintien de l'ordre et de conduite des opérations internationales, ainsi que le service public de la justice, sont d'abord des exigences démocratiques ou des impératifs nationaux fondamentaux. A cet égard, elles n'ont, en quelque sorte, pas de prix. Mais sont aussi les conditions nécessaires du bon fonctionnement d'une économie de marché, laquelle ne peut se développer pleinement que dans un environnement de sécurité physique et juridique.

En plus de ces services publics indispensables, il incombe à la puissance publique d'agir en garant de la solidarité nationale, en se portant au secours de catégories particulièrement défavorisées. Mais autant il est nécessaire qu'elle assume cette responsabilité éminente, autant elle doit veiller à s'y tenir. Or le risque existe en permanence de nombreux abus si l'exercice de la solidarité publique devient une source régulière de revenus pour des catégories entières, diminuant leur incitation à chercher dans le travail la source de leur richesse. Le prochain chapitre tentera d'approfondir ce point.

Sur le plan économique, la théorie met en avant deux grands arguments pour justifier que la dépense publique aille au-delà de l'accomplissement des missions propres de la puissance publique. Le premier de ces arguments est le raisonnement keynésien traditionnel, qui veut que la redistribution et le déficit soient en eux-mêmes accélérateurs de croissance ; le deuxième est le raisonnement dit de "la croissance endogène" selon lequel certaines dépenses publiques sont, par leur nature, plus propices à la croissance que l'affectation privée des richesses.

A. L'inadaptation croissante des raisonnements keynésiens

La théorie keynésienne de la dépense publique, exposée par John Maynard Keynes dans la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) puis mise en pratique par tous les gouvernements occidentaux à partir de la fin des années 1940, repose sur les raisonnements suivants.

1. La dépense publique doit favoriser la croissance en servant de substitut à la demande privée défaillante. Dans la crise déflationniste des années 1930, l'incertitude des agents privés incitait ceux qui disposaient de réserves financières à les thésauriser, provoquant l'accumulation d'une demande non exprimée. De ce fait, la production restait inférieure à ce qu'elle aurait dû être pour répondre à l'ensemble des besoins qui auraient pu s'exprimer, ce qui générerait un chômage qui pouvait durer indéfiniment ("équilibre de sous-emploi") tant que la demande comprimée ne s'exprimait pas. La dépense publique, quel que soit son mode de financement, permet alors de briser le cercle vicieux thésaurisation - chômage - incertitude.

2. La redistribution des richesses des plus riches vers les plus pauvres doit être facteur de croissance. En effet, les richesses "excessives" tendent à être thésaurisées, donc perdues pour la croissance économique, alors que les plus pauvres utiliseront un supplément de richesse pour consommer davantage, relançant l'économie par la demande.

3. Les déficits publics doivent favoriser la croissance sans risque financier. Le recours au déficit augmente la demande adressée au secteur productif, donc encourage une augmentation de la production. Par le jeu du "multiplicateur keynésien", l'augmentation de la richesse globale est supérieure au surcroît de dépense publique et d'autant plus importante que la propension à consommer est plus forte dans l'économie. Dans une formulation mathématique particulièrement élégante, Keynes démontre que le surcroît de recettes pour l'Etat viendra automatiquement financer le déficit encouru à l'origine - à la condition cependant que la totalité de la consommation supplémentaire de l'économie se fasse au bénéfice de producteurs nationaux.

4. L'utilité intrinsèque de la dépense est moins importante, du point de vue de la croissance, que son volume. C'est pourquoi Keynes ne cherche pas à comparer de ce point de vue la dépense privée et la dépense publique. L'important, à ses yeux, est d'obtenir le plein emploi des facteurs de production.

Aucun de ces présupposés de la théorie keynésienne n'est adapté à l'analyse des économies contemporaines :

1. Il n'existe plus de défaillance de la demande privée. Pour autant que ce phénomène ait pu être constaté dans les années 1930, il est absent des économies industrielles contemporaines. Le taux d'épargne des ménages y est généralement très bas (de 5% à 15% selon les pays) et l'épargne n'y est plus thésaurisée, mais investie. La diversité des instruments de placement offre aux épargnants toute possibilité d'affecter leur richesse présente à l'accroissement des richesses futures. Cela est d'autant plus vrai que l'internationalisation de l'économie donne aux producteurs d'un pays un accès de plus en plus large au marché des autres pays. Si ce raisonnement keynésien conserve quelque validité, c'est peut-être au niveau mondial, mais assurément pas à celui d'une économie nationale de dimension moyenne.

2. Une redistribution supplémentaire des richesses n'est plus un facteur de croissance. La propension moyenne à consommer est désormais si élevée qu'une redistribution supplémentaire des richesses aurait pour seul effet de réduire les capacités d'investir des agents privés disposant de capitaux. Cela aurait des effets défavorables à la croissance, non seulement dans le long terme (moins d'épargne signifie moins d'investissements et de richesses futures) mais également dans le court terme. En effet, une évaporation de l'épargne se traduit par une augmentation des taux d'intérêt, qui se transmet aussitôt à l'ensemble de l'économie et diminue presque immédiatement ses capacités à croître.

3. Les déficits publics sont devenus un obstacle à la croissance et à l'emploi. Les gouvernements empruntent en effet désormais sous le contrôle permanent des marchés financiers, qui sanctionnent un déficit excessif par une hausse des taux d'intérêt destinée à les protéger contre le risque de défaillance ou de dépréciation de la monnaie nationale. Le recours au déficit voit donc ses effets mécaniques favorables à la croissance (un supplément de demande à court terme) plus que compensés par un effet financier défavorable (augmentation des taux d'intérêt dans l'ensemble de l'économie). Quant à l'autofinancement du déficit par la croissance qu'il induit, il est exclu dans une économie ouverte où une partie importante de cette croissance prend la forme d'importations.

4. Au-delà d'un certain montant, la dépense publique a nécessairement une efficacité inférieure à la dépense privée. Ce n'est évidemment pas le cas pour les dépenses publiques auxquelles aucune dépense privée n'est substituable, comme celles qui servent au fonctionnement des services publics de souveraineté (défense, justice, réglementation, affaires internationales) ou qui répondent à l'exigence de solidarité avec les plus pauvres et les plus faibles. Par ailleurs, pour certains grands postes de dépenses exigeant une forte concentration des moyens et une planification lourde, la différence de qualité n'est sans doute pas très sensible, le processus de décision étant souvent très proche. Il en est ainsi, par exemple, pour le financement d'un plan général autoroutier. Il est cependant à noter que, même pour de grandes infrastructures, la décision publique court un plus grand risque que la

décision privée d'être déterminée par des considérations électoralistes à court terme, étrangères à la fois à l'intérêt du service public et à la rationalité économique.

Dès qu'une dépense peut être prise en charge par le marché - c'est-à-dire par une multitude d'intervenants qui recherchent tous leur satisfaction et qui disposent à eux tous d'une plus grande quantité d'information que n'en disposera jamais le plus intelligent et le plus honnête des décideurs public - **maintenir cette dépense sous un régime de monopole, crée le maximum de risque qu'elle soit de moindre qualité.** Il en est ainsi, par exemple, des dépenses d'assurance. Quand un risque peut être assuré par des entreprises privées, le marché mettra en place des mécanismes conduisant à l'augmentation de la qualité de la dépense. Les entreprises d'assurance, concurrentes les unes des autres, chercheront à réduire les coûts de gestion, alors qu'un système public aura tendance à augmenter les siens pour satisfaire les gestionnaires. Ces entreprises, liées par leurs contrats pour la définition des risques couverts, chercheront à diminuer la dépense en luttant contre les fraudes, alors qu'un système financé par prélèvement sur les contribuables considèrera la lutte contre la fraude comme une fatigue inutile. Elles adapteront les produits proposés et leur financement aux besoins des différents types de clients, alors qu'un système unique cherchera à minimiser ses efforts pour profiter plus paisiblement de sa rente.

B. La portée limitée de l'argument de la croissance endogène.

La théorie de la croissance endogène, illustrée au cours des années 1980 et 1990 par des travaux dispersés (voir cependant l'excellente synthèse de Daniel Cohen dans "Les infortunes de la prospérité", Julliard, 1994), n'a pas une conception aussi mécaniste de l'effet des dépenses publiques sur la croissance que le keynésianisme classique. Elle distingue les dépenses publiques selon leur nature et leur utilité et s'attache à démontrer que *certaines* dépenses ont un effet favorable à la croissance en favorisant la productivité générale de l'économie, donc sa croissance future. C'est le cas, par exemple, des dépenses d'éducation, qui augmentent la productivité du travail ; des dépenses d'infrastructure (transports et communication), qui améliorent la mobilité des facteurs de production et diminuent les coûts de transport des marchandises et des services ; des dépenses consacrées à la recherche-développement, qui permettent d'améliorer le niveau des connaissances dans l'économie productive ; voire des dépenses publiques de santé, dans la mesure où elles améliorent l'état de santé des populations et donc la productivité du travail.

Ces arguments sont, sans aucun doute, parfaitement justifiés. Il est indiscutablement bon pour la croissance que le niveau des connaissances d'une population soit élevé, que son état de santé soit bon, que les infrastructures soient suffisantes et en bon état. Certaines formes de dépense publique peuvent favoriser ces objectifs.

Cependant, ce raisonnement ne peut servir d'argument pour la dépense publique que dans les domaines où l'on peut démontrer que la dépense privée, laissée à elle-même, n'aurait pas eu les mêmes effets bénéfiques. Il en est ainsi pour les infrastructures gratuites : elles ont des effets externes bénéfiques sur l'activité économique, mais aucune initiative privée ne peut les prendre à sa charge faute de contrepartie monétaire. Il peut en être également ainsi de l'éducation, investissement intellectuel dont la contrepartie financière n'est pas assurée pour l'investisseur. La dépense publique est donc justifiée dans ces domaines **lorsqu'aucune dépense privée ne prendrait spontanément sa place avec la même efficacité.**

Cette dernière réserve est un élément essentiel, trop souvent négligé par les théoriciens de la croissance endogène. Pour lui donner toute la place qu'elle mérite, il faut tenir compte de la différence des époques. Ainsi, les grands équipements (ceux qui donnent lieu au paiement d'un droit d'utilisation par l'utilisateur : autoroutes, voies ferrées, ponts) ne pouvaient, il y a quarante ans, être financés que par la puissance publique ; mais ils peuvent l'être désormais par les marchés financiers, dont la capacité à concentrer les moyens de paiement est devenue très supérieure à celle des Etats. De ce fait, la justification du financement public (la

défaillance des financements privés) disparaît. Au contraire, les avantages d'un financement privé (meilleure capacité d'analyse de la rentabilité des projets, gestion plus souple et généralement plus productive de leur réalisation) prennent de plus en plus de poids.

L'argument qui justifiait le financement exclusivement public des grandes infrastructures est donc devenu caduc.

De même qu'il faut tenir compte des différences d'époque, de même il faut garder en mémoire la différence des situations. Le financement public de l'éducation est certainement nécessaire quand il permet d'augmenter le niveau de formation d'élèves qui auraient été, sans cela, privés de l'acquisition de savoirs utiles. En revanche, là où des systèmes de financement privé (revenus des familles, bourses ou prêts étudiants) permettent d'acquérir les mêmes compétences, la substitution à ces systèmes d'un financement public ne serait justifiée que si la dépense publique s'avérait plus efficace.

Certes, des motifs extra-économiques, comme la mission d'unification de la société assignée par la tradition républicaine à l'école, peuvent justifier sous réserve du respect des choix des familles, que l'enseignement primaire et secondaire soient financés entièrement par la dépense publique. Mais cette considération est de moins en moins pertinente à mesure que l'on s'élève dans les degrés de l'éducation, ou encore que les formations considérées ont une finalité directement professionnelle, et donc économique.

Enfin, les arguments relatifs à l'utilité de telle ou telle dépense publique pour la productivité de l'économie sont trop souvent employés pour dissimuler l'une ou l'autre des deux vérités suivantes.

a) Même lorsqu'un financement public permet de réaliser un investissement qui sera facteur d'effets externes positifs et que le marché n'aurait pas spontanément financé, **il peut être profitable de distinguer le financement de l'infrastructure et la gestion du service.** La gestion publique se caractérise en effet par plusieurs traits (relative indifférence à la rentabilité, rigidité des statuts), qui, nuisant à la productivité de la gestion, risquent de diminuer ou d'annuler le gain initial de productivité réalisé par l'économie dans son ensemble du fait de l'existence de l'infrastructure. Ainsi, l'effet bénéfique pour l'économie de l'existence d'un réseau ferroviaire complet est indiscutable, mais il est diminué par le surcroît qu'entraînent le maintien de lignes sans rentabilité et le statut public des agents.

b) Les discours favorables à l'investissement public tendent également à oublier que **comme toute autre activité économique, l'investissement public est soumis à la loi des rendements décroissants, puis négatifs.** Ainsi, le financement public d'un système d'éducation primaire dans un pays où aucun système de ce type n'existerait serait certainement un bienfait pour la productivité générale des facteurs et donc un élément favorable à la croissance endogène. En revanche, un surcroît de financement public attribué à un système d'enseignement supérieur déjà très développé aurait un moindre effet. Si, de plus, cet enseignement supérieur avait fait la preuve de son incapacité à former les jeunes d'une manière adaptée à la demande du marché du travail, l'effet du surcroît de financement sur la productivité de l'économie devient négatif. Puisque le secteur productif n'est pas disposé à engager les personnes qui ont reçu la formation ainsi financée, il aurait été préférable de ne pas prélever sur lui les sommes qui ont servi à financer cette formation. Elles auraient été affectées par les agents privés à des consommations ou à des investissements plus favorables à la croissance. De la même manière, les investissements d'infrastructure sont bénéfiques dans un premier temps ; mais s'ils deviennent trop lourds, ils finissent par détourner de tout usage productif une richesse qui aurait été mieux employée par le secteur privé. Le prélèvement qu'imposent les lignes déficitaires de la SNCF sur l'économie doit ainsi être déduit de la contribution du réseau ferroviaire à l'accroissement de la productivité des facteurs.

La dépense publique peut donc, dans un premier temps, être favorable à la croissance endogène. Mais **quand elle devient excessive, elle devient le plus puissant des facteurs endogènes de stagnation et de déclin.**

II. Conséquences d'une dépense publique excessive

A. Dépense publique, épargne et taux d'intérêt

Il est impossible d'établir une corrélation rigoureuse entre le niveau de la dépense publique et le taux d'épargne brute des économies ou le taux d'épargne de ménages. D'une part, les déterminants de ces variables économiques (besoins d'investissement de l'économie réelle, stabilité ou instabilité monétaire, préférence sociale plus ou moins grande pour le présent) sont trop nombreux pour que la dépense publique ait à elle seule l'influence la plus décisive. D'autre part, comme il sera montré plus loin, la dépense publique peut avoir des effets contradictoires sur les comportements d'épargne des personnes privées.

En revanche, **une corrélation apparaît entre le taux des dépenses publiques et les taux d'intérêt des économies du G7**. La corrélation est forte pour les taux d'intérêt à court terme : à l'exception du Canada, qui occupe la cinquième place dans l'ordre des dépenses publiques et la troisième dans l'ordre des taux d'intérêt, la hiérarchie des pays du G7 est rigoureusement la même quand on considère les deux séries de données. La corrélation est moins précise pour les taux d'intérêt de long terme, qui sont plus fortement influencés par l'anticipation des inflations nationales. Là encore cependant, les économies qui connaissent les taux les plus bas sont aussi celles où la dépense publique est la plus limitée.

Ces corrélations se vérifient aussi bien quand on considère la dernière année pour laquelle toutes les statistiques sont disponibles (1993) que sur la moyenne des cinq années 1989-1993. Cependant, sur cette période plus longue, le Canada cesse d'être une exception, occupant la cinquième place dans chacune des deux listes. Le Royaume-Uni, en revanche, fait exception. Il est troisième dans l'ordre du poids des dépenses publiques et sixième dans celui des taux à court terme, du fait notamment d'une maîtrise de l'inflation plus tardive que celle de ses partenaires.

Dépense publique, épargne brute des économies et taux d'intérêt (1993,%)

Source : OCDE

	Dépense publique	Taux moyen court terme	Taux moyen long terme	Epargne nationale brute	Epargne des ménages
Japon	34,3	2,9	4,3	32,5	14,7
Etats-Unis	34,5	3,0	5,9	14,9	4,6
Roy.-Uni	43,7	5,9	7,5	12,7	11,7
Allemagne	49,4	7,3	6,5	19,9	12,3
Canada	49,7	5,0	7,9	13,3	9,2
France	55,0	8,6	7,0	18,7	13,8
Italie	56,6	10,7	11,3	18,0	15,7

Dépense publique, épargne brute des économies et taux d'intérêt
(moyenne 1989-1993)

	Dépense publique	Taux moyen court terme	Taux moyen long terme	Epargne nationale brute	Epargne des ménages
Japon	32,1	5,4	5,6	34,1	14,7
Etats-Unis	33,8	5,5	7,6	15,5	4,7
Roy.-Uni	41,0	11,1	9,7	13,8	11,7
Allemagne	47,1	8,3	7,7	22,9	12,8
Canada	47,6	9,2	9,4	15,2	9,2
France	51,3	9,6	9,0	20,5	13,0
Italie	53,6	12,3	12,9	18,7	17,3

L'absence de corrélation manifeste entre le montant des dépenses publiques et le taux d'épargne ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'influence de la dépense publique sur les taux d'épargne. En particulier, les mécanismes suivants peuvent apparaître :

- a) La dépense publique est naturellement par elle-même facteur de diminution du taux d'épargne brute de la nation, soit qu'elle soit financée par le déficit (c'est-à-dire par une désépargne nette) soit qu'elle le soit par des prélèvements sur des revenus dont une partie aurait pu être épargnée.
- b) L'effet de la dépense publique sur le taux d'épargne des ménages est plus ambigu. Dans un premier temps, la mise en place de systèmes d'aide au revenu financés par des prélèvements obligatoires tend à réduire le taux d'épargne des ménages. La constitution d'une épargne de précaution, destinée à faire face aux risques futurs, devient en effet à la fois moins indispensable (puisqu'une assurance publique est offerte contre ces risques) et plus difficile du fait de l'augmentation des impôts. Dans un deuxième temps cependant, l'augmentation des déficits publics provoque une hausse apparente du taux d'épargne des ménages, sensible notamment en Italie et en France depuis 1990.

Il faut cependant noter que **cette hausse apparente du taux d'épargne n'a pas sur l'économie les effets bénéfiques d'une augmentation authentique, c'est-à-dire destinée à financer les investissements**. Elle est due à l'anticipation des augmentations d'impôt qui seront nécessaires pour financer la dette croissante. Il s'agit donc en fait de la constitution d'une trésorerie de précaution plutôt que d'une épargne. Les marchés financiers ne s'y trompent pas, qui ne récompensent cette hausse apparente de l'épargne par aucune diminution des taux d'intérêt.

La corrélation constatée entre le poids de la dépense publique et les taux d'intérêt reflète l'augmentation de la demande totale de capitaux sous l'effet des besoins accrus des administrations publiques. Comme l'emprunt public, garanti de fait par les contribuables, paraît plus sûr aux investisseurs que la demande privée de capitaux, l'intervention excessive de l'administration sur le marché financier entraîne par ailleurs un phénomène d'éviction des emprunteurs privés par les administrations. L'augmentation des déficits attire vers la dette publique des capitaux qui ne sont plus disponibles pour le secteur privé.

A ce premier phénomène s'ajoute un deuxième facteur d'augmentation des taux d'intérêt, lorsque la dette accumulée atteint un tel niveau qu'un risque de défaillance partielle apparaît sur la dette publique elle-même (défaut direct de paiement ou, plus souvent, dépréciation de

la monnaie nationale). Les investisseurs n'acceptent alors de prêter que si une rémunération supplémentaire de leur capital vient compenser ce risque.

L'augmentation de la dépense publique, ayant ainsi pour résultat l'élévation du coût du financement des investissements privés, finit ainsi par étrangler la croissance économique d'une manière inéluctable, même si elle n'est pas immédiatement visible.

B. Dépense publique et productivité générale de l'économie

Les sociétés trop fortement redistributrices risquent fort de perdre en inventivité. L'allocation publique des richesses n'est en effet pas soumise aux contraintes de recherche de productivité et de satisfaction des besoins des consommateurs qui animent leur allocation par le marché.

La dépense publique relève dans sa totalité du **secteur protégé** - en droit ou en fait. Sans concurrents, - ou en tout cas sans concurrents placés dans une situation d'égalité - sans risque de faillite, elle est déterminée pour l'essentiel par des droits antérieurement acquis ou par des choix de nature plus politique qu'économique. L'organisation des administrations publiques se caractérise d'autre part souvent par une structure hiérarchique lourde, par l'attention portée au respect des procédures plutôt qu'à la satisfaction de l'utilisateur, par l'absence d'objectifs chiffrés, la faiblesse des procédures de suivi et d'évaluation de l'activité, un statut du personnel très protecteur en termes d'emploi et peu incitatif en termes de performances. Les incitations aux progrès de productivité sont rares ; il y a même de fortes désincitations, comme l'annulation des crédits qui n'ont pas été dépensés par une administration dans l'année. Tous ces éléments combinés conduiraient probablement n'importe quelle organisation à une situation de sous-productivité.

Plusieurs expériences montrent, il est vrai, qu'il n'est pas impossible d'augmenter la productivité des dépenses publiques (voir l'annexe numéro 1, qui représente quelques exemples français et internationaux d'amélioration de la productivité des dépenses publiques). Il reste que les progrès constatés sont plus lents que dans le secteur privé concurrentiel (voir les données françaises dans le premier chapitre). **Si le poids de la dépense publique dans le PIB augmente, la croissance de la productivité globale des facteurs, c'est-à-dire la capacité d'innovation et de croissance de l'économie dans son ensemble, se trouve donc ralentie.** A moyen terme, une économie où la dépense publique augmente excessivement entrera donc dans une logique de stagnation - c'est-à-dire, comparée à ses partenaires, de déclin.

C. Dépense publique et cycle économique

Les économistes keynésiens ont insisté sur le rôle contracyclique de la dépense publique : celle-ci devait lisser les effets du cycle économique en se développant en période de récession et en décroissant en période de croissance. Cependant, l'augmentation de la dépense en temps de récession ne peut être durablement utilisée comme un moyen de lisser le cycle économique que si les autorités publiques profitent effectivement des périodes de croissance pour reconstituer leurs marges de manœuvre. Au contraire, si la dépense et le déficit restent élevés pendant les phases de croissance, l'utilisation "contracyclique" de la dépense en temps de récession ne pourra se faire qu'au prix d'un endettement excessif, dont le remboursement pendant la phase suivante viendra handicaper la reprise.

De ce fait, la dépense publique finit par fausser le cycle économique et pèse sur le sentier de croissance à long terme. **En temps de récession, on exige le maintien ou l'augmentation de la dépense pour compenser l'affaiblissement de l'activité privée. Lors de la reprise, les marges de manœuvre retrouvées servent de prétexte pour éviter de remettre en cause des dépenses inutiles.** Ces comportements asymétriques créent un cercle vicieux qui conduit à une dépense publique toujours plus lourde et un prélèvement toujours croissant sur le produit de l'activité privée, diminuant *in fine* les possibilités de croissance.

Une dépense excessive peut également nuire à la croissance en modifiant les comportements des agents économiques. Quand la part du revenu des ménages qui est liée à leur travail diminue et que celle qui est liée aux aides publiques augmente, **les énergies se détournent des activités productives pour se consacrer à la revendication ou à la chasse aux primes.** La croissance économique ne peut que souffrir de cette distorsion des incitations.

D. Dépense publique et chômage

Comme il a été précédemment montré, la corrélation entre le poids des dépenses publiques et le taux de chômage est particulièrement forte dans les pays du G7. Elle ne peut être expliquée par le seul poids des dépenses de transfert au profit des chômeurs. Les explications possibles de cette corrélation statistique sont principalement les suivantes.

a) **Le mode de financement des dépenses publiques est un obstacle à la création d'emplois.** Les charges sociales augmentent artificiellement le coût du travail et incitent de ce fait les employeurs à substituer autant que possible le capital, moins taxé, au travail. Cet effet de substitution joue spécialement au détriment du travail peu qualifié, le plus facilement remplaçable par des moyens automatiques. La capacité des ménages à créer des emplois est diminuée par un triple prélèvement sur les sommes consacrées à cette création d'emploi : le ménage employeur devra en effet payer à la fois les charges sociales sur son propre revenu, l'impôt sur ce revenu et les charges sociales de son employé. Pour un ménage de cadres supérieurs sans enfants, ce triple prélèvement peut atteindre plus de 80%. La difficulté de créer en France des "emplois de proximité", pour lesquels il est pourtant patent que la demande est très forte, ne s'explique pas autrement.

b) **Les sommes supplémentaires prélevées par les administrations sur l'économie ne sont généralement pas consacrées à la création d'emplois,** mais d'abord à la redistribution sociale (donc à la consommation de ménages dont les revenus sont trop bas pour qu'ils soient créateurs d'emplois, voire au financement de leur inactivité) ou encore à l'augmentation des rémunérations des agents publics en place. Les règles qui régissent l'embauche et le licenciement dans les administrations sont par ailleurs extrêmement rigides, provoquant une insensibilité presque totale de l'emploi public aux cycles économiques. Les administrations ne licencient certes pas en période de récession, mais n'embauchent pas plus vite quand la croissance reprend.

Plus forte est la proportion de la richesse créée qui est consacrée à la dépense publique, plus faible est celle qui reste dans les secteurs d'activité qui réagiront à la croissance par de nouvelles embauches. L'ensemble des ressources gérées et dépensées par les administrations se trouve ainsi détourné de leur utilisation optimale en matière de création d'emplois.

E. Dépense publique et justice sociale

Selon un paradigme fallacieux, mais très répandu, il y aurait une sorte de relation homothétique entre dépense publique et justice sociale. Le marché serait peut-être efficace, mais en tout cas cruel et injuste. L'intervention publique serait peut-être coûteuse en termes d'efficacité économique, mais synonyme d'une plus grande justice.

La réalité - faut-il le dire ? - est bien différente. En premier lieu, on doit se demander si le mot de justice sociale conserve réellement un sens dans un système qui fait de l'emploi la variable d'ajustement et qui favorise par là le chômage, comme on vient de le voir.

En second lieu, il convient de s'interroger sur ce qu'est réellement une société juste. N'est-ce pas celle dans laquelle tous ceux qui en ont la capacité potentielle sont mis en mesure de pouvoir par eux-mêmes à leurs besoins et d'assurer ainsi leur autonomie ? Dans ce cas, il est manifeste qu'une société réellement juste n'est pas celle où les revenus de redistribution sont les plus élevés possibles, mais dans laquelle ces revenus sont réservés à ceux qui ne peuvent pas gagner leur vie ou assurer leur avenir par eux-mêmes.

C'est donc bien moins le volume de la redistribution qui constitue la bonne mesure de la justice sociale, que son emploi au profit des vrais pauvres et des vrais faibles, et l'effort collectif réalisé pour permettre à ceux qui en ont la possibilité d'accéder effectivement à

l'autonomie économique. A cet égard, notre système offre largement le flanc à la critique : au nom de la solidarité avec les pauvres et les faibles, il opère une redistribution massive ... au sein de la classe moyenne et abandonne souvent les faibles et les pauvres à leur condition. Le parallélisme entre croissance de la dépense publique et croissance du phénomène d' " exclusion " est à cet égard frappant.

Enfin, **quand la dépense publique augmente sans fin, il est inévitable que ce soient les intérêts les mieux organisés qui en profitent par priorité.** Il y a loin de là à une vraie justice. Il serait facile de nommer les corporations qui, à cet égard, se sont le mieux défendues en France. Et significatif de comparer, par exemple, d'une catégorie à l'autre, le montant des dépenses consenties par l'Etat pour " sauver " un emploi - dépenses qui varient de 1 à 100 selon le pouvoir politique des catégories en cause : à l'évidence, la réalité est " deux poids, deux mesures ". Où est la justice ?

Aussi est-il tout-à-fait trompeur d'identifier dépense publique et justice sociale, ou encore de faire du niveau de la dépense publique une sorte de mesure des efforts faits pour mettre en oeuvre le " pacte républicain " .

Celui-ci n'est pas le pacte d'une société dans laquelle toute richesse viendrait de la faveur de la puissance publique ! Mais au contraire d'une société d'hommes libres et responsables, qui s'organisent pour s'assurer mutuellement la jouissance du fruit de leur travail, de leur épargne et de leur courage à entreprendre. Assurément, ils s'accordent pour financer " à raison de leur capacité contributive " les dépenses communes qu'ils jugent nécessaires, mais celles-là seulement. Et le but qu'ils poursuivent n'est pas d'en accroître indéfiniment l'étendue, mais de faire ce qu'il faut, et rien de plus.

S'agissant spécifiquement des dépenses de redistribution, bien plus que leur augmentation indéfinie, la justice exige qu'elles soient périodiquement réexaminées. En effet, la dérive dépensière (et l'injustice) naît quand une dépense, décidée pour remédier à une difficulté momentanée, survit au besoin qui l'a fait naître et se pérennise. **Ce qui était destiné à réparer une injustice ou à faire face à une urgence devient un " droit acquis " , c'est-à-dire une rente tirée sur les contribuables par une catégorie qui ne leur offre pas de contrepartie.** Une société qui laisse ce type de rentes se multiplier est une société d'injustice.

III. Les freins à la maîtrise des dépenses publiques

Avant d'aborder les propositions concrètes destinées à réduire la dépense publique, il est bon de passer en revue les causes de la spécificité française en la matière, c'est-à-dire l'ensemble des particularités sociologiques, institutionnelles et idéologiques qui font de la France un pays où la croissance indéfinie des dépenses publiques, malgré ses effets pervers, reste largement tolérée voire revendiquée.

Au cours des dernières années, l'évolution de la dépense publique en France a montré une augmentation qui semblait inéluctable. Dans le même temps, d'autres pays de l'OCDE sont pourtant parvenus à maîtriser ou, parfois, à faire reculer leur dépense publique par rapport au PIB. Ce chapitre cherche à identifier les particularités qui semblent rendre la maîtrise des dépenses plus difficile chez nous qu'ailleurs.

A. Une difficulté culturelle

La dépense publique est souvent présentée en France comme une marque de générosité ou de solidarité sociale, et inversement les réductions de dépense comme un signe de cruauté. Les effets pervers d'une dépense excessive, non seulement du point de vue économique, mais encore du point de vue social (chômage provoqué par le coût élevé du travail ; confiscation de la richesse créée par des groupes d'intérêt qui n'ont d'autre légitimité que la force ou le poids politique) sont rarement mis en évidence, plus rarement encore reconnus publiquement.

De ce fait, les tentatives de réduction des dépenses deviennent facilement impopulaires : elles sont souvent perçues comme visant, non pas à laisser aux contribuables la disposition d'une plus grande part de leurs revenus, mais à priver des catégories entières de leurs droits. Inversement, la tendance à l'augmentation des dépenses ne rencontre pas en France une opposition aussi importante que dans certains autres pays (de la part d'associations de contribuables, d'intellectuels ou de politiciens).

Il est notamment considéré comme malséant de mettre l'accent sur les abus auxquels l'attribution de la dépense publique donne lieu, alors que de puissants mouvements associatifs ou politiques sont organisés autour de leur dénonciation en Allemagne, au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis. Certains de ces abus sont pourtant bien connus. Ils seront exposés au chapitre suivant.

B. Une difficulté politique

Quand elle cesse d'être affectée aux seuls services publics nécessaires, la dépense publique devient avant tout un investissement électoral. Elle permet d'"acheter" des votes en offrant à une catégorie particulière (agriculteurs, étudiants, fonctionnaires) des avantages immédiatement sensibles, cependant que le coût de ces avantages est dilué entre tous les contribuables, qui ressentent moins intensément la diminution de leur richesse que le groupe favorisé ne ressent l'augmentation de la sienne. De ce fait, une dépense publique supplémentaire apporte en principe plus de voix à celui qui la décide qu'elle ne lui en coûte. **Concentration des bénéfiques, dilution des pertes, voilà l'équation politique de la dépense publique.**

A l'inverse, toute réduction d'une dépense, voire toute diminution de sa progression, provoque une réaction des corporatismes, qui peut coûter des voix aux gouvernements en place, alors que ceux qui bénéficient de la réduction de la dépense (c'est-à-dire tout le monde) ressentent moins intensément leur gain. Concentration du mécontentement, dilution des bénéfiques, voilà trop souvent l'équation politique de la réduction des dépenses.

Cette équation n'est pas propre à la France. Elle joue dans toute démocratie. **La question est : pourquoi le " marché politique " français est-il, plus qu'un autre, favorable à l'inflation de la dépense ?**

La réponse est sans doute à rechercher dans la différence de culture politique entre les élites dirigeantes françaises et celles des grands pays comparables. Disons-le nettement : au cours des quinze dernières années, la gauche française, dans sa majorité, s'est beaucoup rapprochée de celle des autres grandes démocraties. Elle s'est en particulier largement démarxisée. Elle est devenue, à sa manière, " moderne ".

On ne peut en dire autant de la droite française, qui reste pour une large part très influencée par une conception étatiste de la gestion publique, ou qui en tout cas, dans sa majorité, paraît faire moins confiance que ses homologues des autres grands pays aux ressources de l'initiative, de la concurrence et de la responsabilité personnelle.

De ce fait, le débat droite/gauche, qui anime la vie politique dans toutes les démocraties, et à travers lequel se construit le progrès économique et social, n'a en France ni les mêmes enjeux, ni la même portée, ni les mêmes conséquences que dans les grands pays comparables.

Le " marché politique " est, de ce fait, spécifiquement plus favorable chez nous aux arbitrages conduisant à l'accroissement indéfini de la dépense publique.

L'intérêt politique semble donc presque toujours de maintenir les dépenses. En cas de nécessité, on restreindra en premier lieu celles qui ne profitent pas à des intérêts puissants, plutôt que de réduire en priorité les moins utiles. Ce phénomène explique sans doute, par exemple, la faiblesse relative des dépenses de justice et de sécurité intérieure en France, et à l'inverse le poids élevé des dépenses de transfert et de rémunération des agents publics.

Il est vrai qu'il pourrait être politiquement payant de faire appel à l'intérêt des contribuables, qui bénéficieraient d'une maîtrise des dépenses. Mais la domination culturelle des groupes d'intérêt bénéficiaires de l'aide publique rend souvent cette tactique plus risquée que celle qui consiste à céder aux revendications de ces groupes.

C. Des difficultés institutionnelles

A tous les stades de la décision de dépense, les institutions sont organisées de manière à n'offrir qu'une incitation insuffisante à la maîtrise de la dépense.

Au niveau des **parlementaires** qui votent le budget de l'Etat, une contradiction manifeste existe entre leur mandat de représentants du peuple, garants de l'intérêt général, et les fonctions d'exécutif d'une collectivité locale qu'ils exercent le plus souvent. Comme députés ou sénateurs, ils devraient s'attacher à l'intérêt général, qui exige de contenir les prélèvements et le déficit ; mais comme élus locaux, ils sont bénéficiaires de dépenses particulières de l'Etat et souhaitent les maintenir ou les accroître.

Au niveau des **administrations dépensières de l'Etat**, il est généralement suicidaire de restreindre les dépenses. D'une part, c'est pour le fonctionnaire gestionnaire, prendre le risque d'être mal jugé (incapacité à dépenser des crédits). D'autre part, c'est avoir l'assurance que les crédits non consommés en cours d'année ne seront pas renouvelés l'année suivante. Cette règle (et la tendance des services à mesurer leur prestige et leur pouvoir en milliards de francs) conduit à de nombreux gaspillages, des dépenses parfaitement inutiles étant régulièrement engagées sans autre but que de consommer les crédits. Elle empêche également de prendre des initiatives destinées à accroître l'efficacité des dépenses, puisqu'un même résultat obtenu pour moins cher serait sanctionné au lieu d'être récompensé.

Pour ce qui concerne les **administrations sociales**, la principale difficulté institutionnelle vient de la séparation entre l'ordonnateur des dépenses et celui qui les finance. Les médecins ont toujours, malgré l'introduction des références médicales opposables (RMO) la possibilité d'ordonner des dépenses de santé qui seront payées à guichet ouvert, sans que leur responsabilité soit engagée si ces dépenses sont excessives. Les dépenses liées à la vieillesse, à la famille ou au chômage résultent de droits acquis, et ne peuvent être maîtrisées que par la modification de ces droits : aucune limite monétaire ne peut leur être assignée *a priori*, contrairement à ce qui se passe pour la plupart des crédits de l'Etat, qui sont limitatifs.

Même la **direction du Budget**, chargée de maintenir le solde budgétaire dans des limites acceptables, donne le plus souvent la priorité à l'augmentation des recettes sur la réduction des dépenses. En effet, de nombreuses dépenses ne peuvent être réduites que sur une période de plusieurs années, alors que les rentrées fiscales peuvent être augmentées dans la semaine. Attaquer la dépense sans augmenter les impôts, c'est donc accepter d'attendre plus longtemps pour parvenir au même solde budgétaire. Cela augmente le poids des intérêts à payer, et est donc inacceptable dans un raisonnement exclusivement budgétaire. C'est pourquoi la logique budgétaire, qui ne prend pas en compte les effets pervers de la dépense dans l'économie et raisonne avant tout en termes de solde, est insuffisante pour parvenir à maîtriser la dépense.

D. Des difficultés techniques

Les administrations publiques ont rarement un contrôle de gestion digne de ce nom. Il est extrêmement difficile de désigner avec précision le lieu précis où se font les gaspillages. Le contrôle des dépenses a tendance à s'exercer à l'aveugle, et à être dispersé entre les services et les missions au lieu de se concentrer sur la dépense la moins productive.

En outre, les dépenses qui augmentent le plus vite sont celles des institutions sur lesquelles le contrôle est le plus difficile. Ainsi, la maîtrise des dépenses de santé se heurte à la fois à l'irresponsabilité des ordonnateurs (voir plus haut) et à une mauvaise connaissance analytique des coûts et de l'efficacité des traitements. De même, la ventilation des dépenses des collectivités locales est mal connue : personne ne semble savoir quelle part de l'augmentation de ces dépenses est due aux transferts de compétence de l'Etat, et quelle part à une logique propre de la dépense.

Troisième partie

Quelques propositions pour une diminution de la dépense publique

Chapitre unique

Quelles que soient les difficultés, il n'est pas possible d'accepter que le poids actuel de la dépense publique dans l'économie française continue à s'accroître, ni même qu'il se maintienne durablement au niveau déraisonnable qu'il a atteint. Freinant la capacité de croissance et d'innovation de l'économie entière, devenue - avec l'excessive rigidité du marché du travail - l'un des deux principaux facteurs du chômage, la dépense publique doit être non seulement maîtrisée, mais sensiblement diminuée. Il en va de l'emploi de nos concitoyens, du bien-être des générations futures et de la puissance de la nation.

Parmi les obstacles à la diminution des dépenses, le principal ne semble pas être de caractère technique, mais culturel et politique. Une réflexion est donc nécessaire sur les moyens de mieux éclairer l'opinion (A). Pour une large part, et à condition de mettre le temps de son côté, une réduction substantielle de la dépense peut être obtenue par de simples mesures de bonne gestion, sans changement institutionnel (B). Cependant, certaines réformes de nature institutionnelle sont également souhaitables si l'on vise à réduire durablement la préférence de notre pays pour la dépense publique (C).

A. Principes directeurs pour une réduction de la dépense

1. Prendre appui sur l'opinion, et pour cela l'informer

Un profond mouvement de diminution des dépenses ne sera possible que si les enjeux sont clairement présentés aux électeurs. Une réforme imposée sans concertation préalable, sans explication de ses avantages pour chaque Français, ne peut que susciter la méfiance. Les esprits sont trop habitués à associer dépense publique et générosité, restriction des dépenses et cruauté sociale. L'erreur fondamentale qui préside à cette association d'idées est trop profondément ancrée pour disparaître sans un important effort d'information, d'explication et de communication.

Il doit avant tout porter sur les faits, plus que sur des considérations de principe ou de doctrine. La connaissance du poids réel de la dépense publique en France et de sa relative sous-productivité est le préalable indispensable à un débat réellement démocratique sur la dépense publique. C'est parce que ce préalable n'est pas rempli que le débat est aujourd'hui profondément faussé.

Bien entendu, la seule connaissance des faits ne suffit pas à décider de ce qui est bon ou mauvais. Du moins les choix peuvent-ils s'exercer et les préférences s'exprimer en meilleure connaissance de cause.

Libre à chacun, par exemple, d'estimer que les investissements publics sont insuffisants dans le secteur des infrastructures ou de l'éducation ; mais il n'est pas possible de nier que les ressources croissantes consacrées à la redistribution aggravent la contrainte financière du secteur public au détriment de l'investissement. Ou encore, il est permis de redouter qu'une

diminution des dépenses publiques ait un effet négatif à court terme sur l'emploi ; mais il est nécessaire de savoir que l'observation fait apparaître au contraire une relation positive entre la modération de la dépense publique et le développement de l'emploi. On peut s'opposer à la fermeture de certains lits d'hôpital, mais on ne peut pas contester que le coût de la santé soit plus élevé en France que dans presque tous les autres pays. On peut attendre d'un surcroît de dépenses publiques davantage de justice sociale, mais on n'a pas le droit de nier que le nombre des exclus a augmenté pendant que la dépense s'alourdissait. On peut considérer la retraite à soixante ans comme un droit sacré, mais non contester que tous les autres pays **élèvent** l'âge de la retraite, ni que le maintien de l'âge actuel ne pourrait être financé que par une forte diminution du niveau des pensions ou une forte augmentation du prélèvement sur les actifs.

Il appartient aux responsables politiques, autant qu'à la société civile, de faire connaître clairement à l'opinion publique le coût de chaque poste de dépense et le prélèvement qu'il impose aux contribuables. Il appartient à ceux qui dirigent le pays ou en ont l'ambition de ne pas continuer à répandre de fausses idées et de faux espoirs parmi ceux qui les élisent. Un bénéfice procuré à une catégorie doit être mis en regard du coût supporté par une autre, et non présenté comme une générosité gratuite. **De manière générale, il est irresponsable de continuer à entretenir l'illusion que la dépense publique fait le bonheur de son destinataire sans coûter rien à personne.**

2. Ne pas se contenter de l'argument de la contrainte extérieure

Face à la tendance française à la hausse des dépenses publiques, il est bon que la surveillance des marchés financiers et les engagements internationaux tels que le traité de Maastricht servent de force de rappel. **Quels que soient par ailleurs les débats macro-économiques sur les bienfaits et les méfaits de l'union monétaire, l'échec de cette union signifierait presque à coup sûr le triomphe des groupes d'intérêt qui, sous couvert de souveraineté nationale, poussent à l'augmentation des dépenses publiques.** Le renoncement à la politique du franc fort risquerait à l'évidence de ralentir les efforts de productivité que les entreprises ont engagés depuis une quinzaine d'années, et à la première occasion, de relancer l'inflation, laquelle permet aux gouvernements de faire défaut sur une partie de leurs dettes et de se donner ainsi de nouvelles marges de manœuvre pour accroître leurs dépenses.

Il est cependant regrettable que la contrainte internationale tende à devenir dans le débat public le seul argument évoqué en faveur d'une limitation des dépenses. En prétendant que des efforts doivent être faits "pour apaiser les marchés" ou "pour respecter les engagements du traité de Maastricht", on court deux risques : le premier est de faire de la construction européenne le bouc émissaire de tous les mécontentements ; le second, qui n'est pas moins grand, est de consolider l'idéologie de la dépense publique, en identifiant celle-ci comme une "liberté" dont seule la contrainte externe nous priverait.

La vérité est toute autre. Un excès de dépense publique est le contraire de la liberté, puisqu'elle conduit à déposséder chacun de la libre disposition de ses propres gains. **Le meilleur exemple en est donné par l'évolution des salaires directs au cours des quinze dernières années : ils ont stagné en pouvoir d'achat malgré une hausse continue des rémunérations, car tout le surplus gagné par les salariés a été absorbé par la hausse des cotisations sociales.**

La réalité essentielle qui risque d'être masquée par une utilisation trop complaisante de l'argument de la contrainte extérieure est celle-ci : au niveau déraisonnable de dépense publique que nous avons atteint, réduire la dépense n'est pas un sacrifice, mais une libération.

3. Faire de la réduction des dépenses publiques un programme d'ensemble explicite, un objectif national.

La France se distingue de ses voisins européens en ce que les gouvernements se sont toujours refusés à fixer des objectifs d'évolution de la dépense publique (ou d'ailleurs des prélèvements à long terme). Au contraire, le gouvernement de Mme Thatcher au Royaume-Uni a été élu (et réélu) sur un programme explicite de diminution de la dépense ; celui de M. Kohl en Allemagne est allé jusqu'à fixer des objectifs chiffrés (45 % du PIB en l'an 2000). De même, le gouvernement de M. Major s'est fixé l'objectif de faire passer en quelques années ce taux au-dessous de 40 %.

L'absence de plan d'ensemble conduit, pour chaque mesure projetée, à donner à la catégorie sociale concernée (patronale ou salariée) le sentiment qu'elle est l'objet d'une vexation discriminatoire - ou en tout cas à lui permettre de proclamer que tel est le cas. Les conditions sont alors remplies pour que cette catégorie se mobilise contre la mesure envisagée, mobilise également les médias et gagne ainsi la faveur protectrice de l'opinion. La sympathie publique sera d'autant plus forte que le groupe visé pourra désigner d'autres professions qui ne sont pas appelées à faire les mêmes sacrifices. Il devient alors politiquement bénéfique de retirer la mesure projetée.

Au demeurant, comment s'assurer que l'action des pouvoirs publics est équitable si elle n'offre pas une excellente visibilité, et comment en mesurer le bien-fondé sans une vue d'ensemble des avantages à en attendre ?

L'exemple des gouvernements allemand, britannique, américain ou encore italien le montre : **la seule façon efficace d'agir en la matière est de faire explicitement de la réduction des dépenses l'objectif général de l'action gouvernementale et de répartir aussi largement et équitablement que possible les efforts nécessaires.**

Cela suppose, bien évidemment, que les pouvoirs publics soient eux-mêmes convaincus, en leur for intérieur, qu'une telle réduction est bien une priorité d'intérêt général.

4. Savoir résister à la pression des intérêts particuliers

Les lobbies et groupements d'intérêts sont une composante normale d'une société démocratique. Il est dans leur nature de chercher à utiliser tous les moyens dont ils disposent, notamment par des campagnes d'influence ou de presse, pour faire prévaloir leurs objectifs. De même les syndicats de salariés sont dans leur rôle en suscitant des grèves et des manifestations quand ils pensent pouvoir ainsi renforcer leur action. Pour tous ces groupes, obtenir l'augmentation ou le maintien de dépenses publiques conformes à leurs intérêts particuliers constitue un objectif majeur. La société se trouve ainsi ballottée entre des pressions de toute sorte, dont la seule issue semble être l'augmentation continue de la dépense ou du moins l'impossibilité de sa réduction.

Sans chercher à restreindre la légitime liberté d'action de ces groupements, il appartient au gouvernement d'une société démocratique de préserver l'intérêt général, non seulement par une action d'information et de conviction, mais aussi en protégeant l'exercice des libertés individuelles quand il est menacé par des manoeuvres discutables. De la sorte, il donnera à l'intérêt général le maximum de chance de l'emporter, et notamment préservera les possibilités de réduction effective de la dépense quand, comme actuellement, elle a atteint des niveaux insupportables.

Entrent dans le champ d'une telle action :

- la protection de la liberté du travail, aussi respectable que le droit de grève ;

- les dispositions visant à garantir que les décisions prises par des organisations représentatives reflètent réellement la volonté de leurs membres.

Dans cet esprit, **il est grand temps d'introduire dans le droit français des dispositions analogues à celles qui prévalent outre-Rhin ou outre-Manche, et qui imposent aux organisations syndicales de prendre leurs décisions importantes au scrutin secret.**

On pourrait de même exiger des organisations patronales qu'elles soumettent à l'approbation de leurs mandants les accords importants qu'elles concluent, notamment quand ils comportent une augmentation des contributions des entreprises.

D'une manière générale, la dépense publique étant toujours supportée, soit par la collectivité tout entière, soit par de très larges parties de celle-ci, les pouvoirs publics se donneront d'autant plus de chance de lutter efficacement contre son enflure qu'ils assureront mieux le droit de l'ensemble des personnes concernées de s'exprimer à son sujet, et en bonne connaissance de cause. L'excès de la dépense se décide toujours, ou par mauvaise information, ou subrepticement.

5. Associer un effort obstiné et continu de bonne gestion à des modifications institutionnelles appropriées.

Comme on le verra au paragraphe B. ci-après, des économies très importantes peuvent être obtenues par un " simple " effort de bonne gestion, à condition que celui-ci soit poursuivi de manière appuée et durable.

Mais à bien des égards un tel effort sera lui-même d'autant plus réalisable, et ses effets d'autant plus significatifs, qu'il sera associé à certains changements structurels, touchant la répartition des pouvoirs et des responsabilités. Car la dérive de la dépense est pour une large part la conséquence d'une insuffisante information et plus encore d'une insuffisante responsabilisation des décideurs publics.

Les plus opportunes parmi ces modifications souhaitables sont regroupées au paragraphe C. suivant.

B. Les économies résultant d'efforts de gestion

La simple comparaison de la dépense publique française avec celle des autres pays industriels comparables montre l'ampleur de la réduction des dépenses qui est possible. Une série de réformes ne nécessitant pas de changements institutionnels, mais seulement des efforts de gestion, réformes dont certaines ont du reste été proposées et chiffrées dans plusieurs rapports officiels, permettraient d'économiser chaque année (francs constants 1994), en brut, un total de 570 milliards de francs au bout de dix ans.

Entendons-nous : politiquement, une bonne gestion n'est pas nécessairement plus facile que des changements institutionnels. Mais elle ne soulève pas les mêmes types de question.

C'est à dessein que nous avons choisi un laps de temps de dix ans : les réformes les plus importantes nécessitent que l'on mette le temps de son côté. Cela ne veut pas dire que dix ans soient nécessaires pour venir à bout de chacune des actions préconisées ; mais certaines d'entre elles ne produiront leur plein effet qu'au bout de dix années. Il est donc justifié de se placer à cette échéance pour en apprécier le résultat.

Cela dit, dix ans, ce n'est pas très long : il serait normal que les pouvoirs publics, qui sont "en charge de l'essentiel", raisonnent et agissent à cette échéance, surtout si, comme c'est le cas dans la plupart des pays avancés, les options les plus importantes sont adoptées au terme de larges concertations. Les pouvoirs publics français renforceraient assurément l'efficacité de leur action s'ils avaient plus souvent en vue cet horizon de moyen terme et un peu moins souvent celui de la plus prochaine élection.

Parmi les réformes de gestion nécessaires, celles dont l'impact sur la dépense publique serait le plus important sont les suivantes :

1. Mettre fin aux gaspillages du système de santé

L'élimination des gaspillages existants exigerait essentiellement trois types de mesure, que l'on se bornera ici à résumer très brièvement, en renvoyant aux publications d'expert pour leur analyse détaillée (en effet, aucune d'entre elles ne constitue une proposition nouvelle. Nous nous bornons à reprendre des propositions déjà faites) :

a) Supprimer l'offre excédentaire. D'après le témoignage d'un ancien directeur de l'assurance-maladie, 55.000 lits d'hôpitaux sur 694.000 et 3.000 laboratoires sur 5.500 (dont beaucoup de très petits) peuvent être supprimés sans aucun inconvénient pour la santé publique. Parallèlement, le nombre des médecins cliniciens pourrait être diminué de 20.000 sur 158.000 (par non-renouvellement à la suite de certains départs en retraites et par conversion dans des postes de médecins de santé publique) sans que l'état de santé de la population en souffre (Gilles Johanet, Santé : dépenser sans compter, Santé de France, 1995) aucunement. Une diminution de cet ordre en dix ans représenterait un effort bien moindre que celui qu'ont dû subir de nombreuses entreprises privées en phase de restructuration.

b) Améliorer une information insuffisante, génératrice de surcoûts 14. Cette action implique que les programmes de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) soient enfin pleinement utilisés pour identifier le coût unitaire des différents types de traitements hospitaliers, et qu'il soit mis fin aux aberrations et recourir à chaque fois qu'il est possible aux traitements les moins coûteux.

Elle implique également, pour la médecine de ville, que les données dont dispose l'assurance-maladie soient exploitées systématiquement dans le même but, et que les sanctions individuelles à l'égard des médecins responsables de dépenses excessives au regard de l'efficacité des traitements soient effectivement appliquées, en plus du système de surveillance régionale de l'évolution des dépenses récemment annoncé.

c) Faire enfin disparaître les postes de surcoût les mieux connus 14. Ainsi, l'utilisation systématique des médicaments génériques permettrait de diminuer sensiblement les dépenses de médicament. De même, le carnet de santé individuel récemment annoncé - qui pourrait du reste être remplacé par un suivi informatisé des consultations et des actes médicaux -, s'il est effectivement mis en place, constituerait un premier pas vers une obligation de principe de passage par un généraliste, qui éviterait les doubles consultations et les consultations inutiles.

La combinaison de ces trois types d'action permettrait d'économiser au bout de dix ans (cf. C. Beraud, La Sécu c'est bien, en abuser ça craint, rapport à l'intention de la CNAMTS, 1992) le montant annuel de 100 milliards de francs.

2. Mettre fin aux subventions d'équipement

La puissance publique est fondée à financer elle-même certaines dépenses d'investissement. C'est le cas pour les équipements qu'elle utilise elle-même et pour tous ceux qui, sans pouvoir donner lieu à une tarification au coût complet, améliorent les conditions économiques et les conditions de vie : routes, écoles, grands réseaux, etc. L'investissement public direct n'est donc, dans son principe, aucunement critiquable par lui-même.

En revanche, **il n'y a le plus souvent que des effets néfastes à ce qu'un investissement décidé par un agent économique** (que ce soit une entreprise publique, une entreprise privée ou une collectivité locale) **voie son coût artificiellement diminué par l'attribution d'une subvention publique**. Cette distorsion du prix réel de l'investissement conduit en effet les agents à réaliser des opérations de trop grande ampleur, dont l'utilité finale ne justifie pas le coût total, lui-même souvent grévé par des frais de fonctionnement insuffisamment prévus. C'est ainsi que les investissements des collectivités territoriales depuis la décentralisation ont souvent dépassé les montants qui auraient été justifiés, grâce aux subventions d'Etat (DGE, FCTVA). De la même manière, plusieurs entreprises publiques (la SNCF étant sans doute l'exemple le plus marquant) ont été conduites, grâce à la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût de l'équipement, à décider des investissements non rentables, qui ne pouvaient conduire qu'à une accumulation de pertes.

L'effet économique de ce suréquipement est considérable. En effet, l'épargne affectée à des investissements subventionnés et superflus est définitivement perdue pour les investissements non subventionnés, et plus utiles, qu'elle aurait pu financer. **Le surinvestissement public a ainsi pour contrepartie inéluctable un sous-investissement dans l'économie de marché.**

La disparition des subventions d'équipement n'aurait pas pour effet de mettre fin aux investissements publics, mais de les faire payer à leur juste prix et de rétablir une juste concurrence entre les projets publics et privés d'investissement. A ce principe, des exceptions devraient certes être apportées, pour permettre la mise en place d'investissements publics indispensables dans les collectivités locales les plus démunies. Il ne devrait s'agir cependant que d'exceptions à une règle générale, destinées à permettre quand c'est justifié l'expression de la solidarité nationale, non à fournir une rente perpétuelle à tel ou tel type de collectivité.

Le même raisonnement s'applique-t-il aux subventions au logement social? Deux observations méritent d'être faites au sujet de ces subventions. La première est qu'elles financent désormais, moins des logements sociaux, que les logements des classes moyennes : un Rmiste titulaire d'un logement social avant la perte de son emploi peut y rester ; mais s'il est sans domicile, il n'a aucune chance d'y accéder. La seconde observation est qu'en s'appliquant au coût total de la construction, ces subventions financent en réalité largement la rente foncière. Les pouvoirs publics rempliraient davantage leur rôle si, comme en Suisse, ils concentraient leurs moyens d'action sur la création de terrains constructibles. La situation paradoxale actuelle, dans les grandes agglomérations, est que les maires, pour des raisons électorales, raréfient souvent le terrain à construire, pendant que l'Etat valorise financièrement par ses subventions celui qui est constructible. Ce n'est pas là le meilleur emploi des deniers publics.

Si les pouvoirs publics réservaient leur aide financière (a) à la construction de logements réellement réservés aux plus défavorisés et (b) à l'équipement de terrains en abondance (aménagement de terrains, extension des réseaux électriques et canalisations) pour les rendre constructibles, ils épargneraient une partie de leurs deniers et joueraient mieux le rôle spécifique qui leur revient, tout en permettant aux mécanismes de marché de jouer pleinement le leur.

Compte tenu de ces divers éléments, on peut, - compte tenu de l'augmentation corrélative inévitable des dépenses d'investissement direct - estimer l'économie annuelle réalisable à 50 milliards de francs.

3. Remettre en question certaines subventions de fonctionnement (à but économique ou social)

L'attribution de ces subventions (122 milliards de francs en 1994) donne lieu à de nombreux abus, qu'elles soient utilisées pour financer des dépenses somptuaires des administrations versantes, qui cherchent par ce moyen à se soustraire aux règles et aux contrôles qui pèsent sur elles, ou qu'elles continuent à être versées par habitude à des associations qui ont perdu leur utilité, ou encore qu'elles donnent lieu à de réels détournements (cf. P.P. Kaltenbach, Associations lucratives sans but, Denoël, 1995). Le passage en revue systématique de ces subventions et la suppression de celles qui ne démontreraient pas leur utilité devrait, sans dommage permettre d'économiser la somme annuelle de 50 milliards de francs.

4. Réduire de 10 % le nombre des agents publics de l'Etat

La réduction du nombre des agents de l'Etat, pour politiquement difficile qu'elle soit, est loin d'être une impossibilité : la preuve en est que le Royaume-Uni a pu réduire de 30 % le nombre de ses fonctionnaires (de 735 000 à 516 000) entre 1979 et 1994.

Sans aller jusque là, et sans mettre en cause la garantie de l'emploi des agents publics, il est possible, en ne remplaçant chaque année que deux agents pour trois départs, de réduire de 10 % au bout de dix ans leur nombre total (comme cela a été fait en Allemagne). Cette réduction est très inférieure à celle que de nombreux secteurs économiques ont acceptée. Par exemple, une entreprise multinationale comme IBM a ramené en 10 ans ses effectifs de 400.000 à 225.000 collaborateurs : c'est ce qui lui a permis de rester en vie, et de continuer à fournir aux utilisateurs mondiaux des matériels, des logiciels et des services dont ils confirment la valeur par leurs actes d'achat. A l'évidence, ce développement mondial de l'activité informatique ne s'est pas mal trouvé de cette réduction drastique d'effectifs de l'entreprise leader. La réduction incomparablement plus modérée des effectifs d'agents publics, que nous préconisons, peut se faire sans menacer la bonne exécution d'aucune des missions de la puissance publique. L'existence de réserves importantes de productivité (généralement très supérieures à 15 %) dans les diverses activités exercées par les fonctionnaires publics est en effet aujourd'hui difficilement contestable.

La réduction des effectifs sera évidemment facilitée par la mise en oeuvre de réformes, dont certaines ont été recommandées depuis longtemps (par exemple la fusion des trois réseaux comptables du Trésor) et dont d'autres pourraient s'inspirer des expériences mises en oeuvre par de nombreux autres pays en vue d'augmenter la productivité des dépenses. La diminution de 10 % en dix ans du nombre des agents de l'Etat permettrait, au terme de cette évolution, de réduire la dépense annuelle de 75 milliards de francs.

5. Réduire la consommation finale des administrations

Si la notion de "frais de fonctionnement" ne correspond à aucun concept de comptabilité publique et ne peut donc pas être chiffrée avec précision dans les dépenses des administrations, le montant de leur consommation finale (695 milliards de francs en 1994) est connu. Malgré de fortes différences entre les services, l'existence de réserves d'économies sur ce poste est difficilement contestable. Les frais de fonctionnement de certains régimes de Sécurité sociale, en particulier, ont fait l'objet de remarques répétées de la Cour des Comptes, et ceux de nombreuses collectivités locales sont régulièrement dénoncés par les chambres régionales des comptes.

La réduction de ces dépenses découlera, pour une part, mécaniquement de la diminution du nombre des agents qui les causent. Une diminution supplémentaire pourrait être obtenue, notamment, par les mesures suivantes :

- **mise en place de réels indicateurs de gestion** : les administrations doivent être enfin dotées d'une **comptabilité analytique**, qui permettra de connaître précisément quels services et quels postes de dépenses présentent des consommations finales aberrantes au regard de l'activité. D'autre part, une **comptabilité patrimoniale** plus précise que les inventaires actuels permettrait d'améliorer sensiblement la gestion des collectivités publiques.

- **suppression de la règle de l'annulation des crédits non consommés** en fin d'exercice. Telle qu'elle est actuellement pratiquée, l'annulation des crédits non utilisés en une année a pour effet inévitable l'engagement de dépenses inutiles par les services qui ne veulent pas voir réduire leur dotation annuelle. Une part des crédits non utilisés devrait au contraire rester à la disposition des services pour les exercices suivants, sous condition d'objectifs valables d'amélioration de la qualité du service.

- **renforcement de la puissance d'achat des administrations** grâce à un groupement accru des commandes et au développement de pratiques modernes de choix et de gestion de fournisseurs, fondées sur des relations contractuelles de longue durée - à l'instar, par exemple, des progrès réalisés dans ce domaine par l'industrie automobile.

La combinaison de ces mesures et des économies résultant mécaniquement de la diminution du nombre des agents devrait permettre une économie annuelle d'au moins 75 milliards de francs.

6. Relever progressivement à 65 ans l'âge normal de la retraite

Comme l'a montré le chapitre III de la première partie, tous les autres grands pays industriels ont désormais engagé, pour faire face au vieillissement inéluctable de la population et pour tenir compte de l'amélioration de l'état de santé des personnes âgées, un relèvement progressif de l'âge de la retraite.

La France, à son tour, doit enfin tirer les conséquences des évolutions démographiques et de l'amélioration de l'état de santé de la population. Alors que l'espérance de vie à 60 ans est de 22 ans en 1995, elle sera de 27 ans en 2020. Les personnes de plus de 60 ans, qui représentent 20 % de la population en 1995, en représenteront 27 % en 2020. Il n'y a guère de justification, si l'on veut bien y réfléchir posément, à faire financer l'ensemble de cette progression par une population active restreinte, alors même que les personnes de 60 ans sont désormais, sauf exception, parfaitement productives et souvent désireuses de travailler.

Il est vrai que le relèvement de l'âge de la retraite se heurte en France à l'obstacle de sa juridicisation : la retraite à 60 ans est un droit, solennellement inscrit dans le code du travail. De plus, il est perçu par une partie de la population comme un engagement que la puissance publique a pris envers elle. Trois considérations doivent pourtant conduire à passer outre à ces objections :

a) Ce qui a été instauré par une loi peut être supprimé par une autre loi. A l'exception des droits fondamentaux de valeur constitutionnelle (ce que la retraite à 60 ans n'est certainement pas) aucune norme n'a une valeur supérieure à la décision souveraine d'un Parlement démocratiquement élu. Prétendre affirmer ses droits contre la loi, c'est pervertir gravement la nature même de ces droits qui ne sont que la conséquence d'une décision démocratique.

b) La conception contractuelle du droit à la retraite, selon laquelle l'Etat aurait pris un engagement qu'il se doit d'honorer, n'a pas de fondement juridique ni moral. Les sommes qui permettent le financement des retraites n'appartiennent pas à l'Etat ; elles sont prélevées sur

les actifs. Dès lors, l'Etat ne peut en aucun cas prendre d'engagement définitif sur l'affectation de ressources qui ne lui appartiennent pas. Si une majorité d'électeurs s'oppose au maintien de droits acquis, leur volonté doit l'emporter sur les " engagements " antérieurs, car c'est de l'allocation du produit de leur travail qu'il s'agit.

c) Enfin, les "engagements" que l'Etat aurait pris concernant l'âge de la retraite (et il faut reconnaître que les mesures décidées à cet égard ont été souvent, malheureusement, présentées sous cet angle) ne peuvent pas faire disparaître une réalité démographique incontournable. Les calculs réalisés par la Caisse nationale d'assurance-maladie montrent qu'à défaut du relèvement de l'âge de la retraite, les pensions représenteront en 2020 17 % du PIB (12,2 % en 1995 en France, contre 10 % en Allemagne, malgré une structure démographique moins favorable pour celle-ci) et ne pourront être financées, si l'on veut maintenir leur pouvoir d'achat, qu'en augmentant le prélèvement sur les revenus des actifs de 5,5 points dans le régime général et jusqu'à 20 points dans certains régimes spéciaux.

Le relèvement progressif de l'âge normal de la retraite de 60 à 65 ans (sans exclure dans certains cas une retraite plus précoce mais à taux incomplet), sera certainement une décision à laquelle la société française ne se résoudra pas aisément. Mais pourquoi aurions-nous moins de bon sens que nos voisins ? Si le gouvernement organise sur ce sujet, avec tout le sérieux nécessaire, une réflexion nationale, il n'y a aucune raison qu'elle ne finisse par aboutir à l'évidence que les faits imposent.

Une telle mesure permettrait d'économiser chaque année, dans dix ans, 110 milliards de francs.

Cette économie viendrait en déduction de l'augmentation mécanique des dépenses due à l'évolution démographique, augmentation qui devrait être d'environ 230 milliards de francs constants entre 1995 et 2005 (Commissariat général du Plan, Perspectives à long terme des systèmes de retraites, groupe présidé par Raoul Briet, octobre 1995). La mesure proposée aurait donc pour effet de limiter la croissance des dépenses de retraite à 120 milliards de francs au bout de dix ans.

7. Reconsidérer les avantages des régimes spéciaux

La crise sociale de la fin de l'année 1995 et les conditions dans lesquelles elle s'est provisoirement résolue invitent à considérer la question des régimes spéciaux comme taboue.

Mais, après réflexion, la commission a estimé que, quelle que soit la capacité de pression collective dont dispose telle ou telle catégorie professionnelle - par exemple, dans le cas présent, les 5.000 tractionnaires de la SNCF - le réexamen du bien-fondé des régimes spéciaux est une nécessité inéluctable.

Il n'est pas possible pour une société respectueuse de la justice de maintenir contre vents et marées des avantages catégoriels dont les causes auraient disparu. L'exemple proche de l'Italie montre que, s'il est bien conduit, un tel réexamen peut être conduit sereinement et pacifiquement : c'est ce qu'il nous faudra bien arriver à faire.

De toute évidence, dans le cadre de temps de dix ans qui a été retenu ici, la question devra être sérieusement traitée, - et cela bien avant que les dix années soient écoulées.

Comment se présente-t-elle ? En fin de compte, assez simplement. S'il est normal de compenser la pénibilité particulière de certaines vies professionnelles en accordant aux personnes concernées une retraite précoce, il est inéquitable que des avantages originellement justifiés par la pénibilité spéciale du travail continuent indéfiniment à s'appliquer alors que les conditions de ce travail ont changé, ne le rendant pas plus pénible que celui des salariés du régime général. Il est inéquitable que par le jeu de certains statuts, des fonctions sans pénibilité particulière bénéficient des avantages d'autres métiers plus pénibles.

A la réforme précédente doit donc s'ajouter une remise à plat des avantages des régimes spéciaux. L'âge de la retraite dans une grande partie de ces régimes devrait être aligné sur celui du régime général, à la seule exception des agents dont les tâches montreraient effectivement une pénibilité exceptionnelle. Le calcul de la retraite sur la rémunération moyenne des 25 meilleures années, comme dans le régime général, devrait être généralisé. Entièrement, et tout de suite ? Il ne serait sans doute pas réaliste de le suggérer ; mais pour les personnels nouvellement recrutés, un régime nouveau devrait être rapidement défini. Pour les personnels en fonction, il devrait y avoir recherche d'un compromis négocié. Retenir une hypothèse de dix années pour l'élaboration et la mise en oeuvre de ce compromis permet de donner à l'action le temps qui lui est nécessaire.

Aucune étude générale ne permet à l'heure actuelle de chiffrer avec précision les économies qui pourraient être obtenues d'ici dix ans par une remise à plat progressive des régimes spéciaux. Le chiffre annuel de 20 milliards de francs est sans doute une évaluation basse des économies réalisables. De ce fait, la charge annuelle supplémentaire des retraites ne serait plus que de 100 milliards de francs dans dix ans.

8. Mettre fin aux abus et aux fraudes liés aux prestations sociales.

Plus un système de redistribution est généreux, plus il comporte un risque important d'abus et de fraudes. Le système français montre de nombreuses anomalies, que l'on peut ranger en deux catégories : les abus résultant des règles mêmes du système de prestations, et ceux provenant de fraudes et de l'insuffisance des contrôles.

a) Les abus dus aux défauts des règles du système. Pour ne prendre ici qu'un exemple, l'Aide publique au logement (APL) - 70 milliards dont 30 au budget de l'Etat et 40 à celui de la branche famille de la sécurité sociale - a un barème criblé d'anomalies. Les personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient d'un bonus, qui coûte 2 milliards de francs, alors que leurs revenus sont désormais supérieurs à la moyenne des revenus par habitant. Les personnes bénéficiaires de minima sociaux ont également un bonus, qui peut porter leur revenu total presque au niveau du SMIC et créer une forte désincitation à chercher du travail. L'APL est en outre distribuée généreusement aux étudiants, soit 400 000 bénéficiaires qui touchent l'allocation au taux maximum, quelle que soit l'aide qu'ils reçoivent de leur famille.

b) Les abus dus à la fraude et à l'insuffisance du contrôle. L'insuffisance du contrôle et des sanctions a conduit à un développement considérable des fraudes aux prestations sociales. Ainsi, le revenu minimum d'insertion subit une fraude estimée par un expert entendu par la commission à 15 % des montants versés. Les aides à la création d'entreprises et les allocations de chômage présentent également, d'après les services responsables de leur attribution, un taux de fraude important.

L'organisation de contrôles plus stricts sur ces postes de dépenses permettrait à la fois de réaliser des économies et de mettre fin à des pratiques choquantes. L'existence des dépenses sociales est indispensable à la cohésion de la société, mais leur abus mine cette cohésion lorsqu'il conduit à prélever sur les contribuables de quoi financer la malhonnêteté.

Une lutte vigoureuse contre la fraude et la correction des aberrations des différents barèmes permettrait, sur les postes "emploi" et "divers" des comptes des prestations sociales (185 milliards dépensés en 1994) une économie annuelle d'au moins 30 milliards de francs.

9. Réduire les dépenses militaires en s'inspirant des expériences étrangères

A la différence des questions précédemment évoquées, une certaine compression des dépenses militaires a été amorcée depuis plusieurs années, mais de façon beaucoup plus timide que dans les autres grands pays. D'autre part, l'option prise tout récemment par le Président de la République en faveur d'une armée professionnelle vise expressément, non seulement à améliorer l'efficacité de notre défense, mais à en réduire le coût, du moins à terme. Reste à savoir de combien.

A cet égard, le format retenu (350.000 hommes, et une capacité de projection de 50 à 60.000 hommes) apparaît extrêmement ambitieux. A proprement parler, bien que cette future armée professionnelle soit destinée à se substituer à une armée de conscription de 500.000 hommes, on a tout lieu de douter qu'il s'agisse réellement d'une réduction et par suite que nous tirions pleinement les conséquences du changement géostratégique intervenu depuis 1989. En tout état de cause, le surplus de dépenses (cf. notamment rapport spécial de M. Arthur Paecht, député, présenté à la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'occasion du débat sur la loi de finances pour 1996) exprimé en % du PIB, entre la France et l'Allemagne, n'a aucune raison d'être supérieur à ce qu'il était avant la chute du mur de Berlin (alors que l'Allemagne était directement menacée) et devrait logiquement être moindre ; cela implique une économie annuelle à réaliser (d'ici dix ans) d'environ 50 milliards de francs.

10. Faire cesser les gaspillages provoqués par l'aide publique et par les subventions à l'outre-mer

Les gaspillages et les détournements auxquels donnent lieu l'aide publique que la France verse aux pays en développement, mais aussi les subventions versées par la métropole aux départements et territoires d'outre-mer, sont désormais bien connus. Le maintien du niveau actuel de ces dépenses est injustifié dès lors qu'une aide comparable peut être apportée aux économies de ces territoires et de ces pays au prix d'un moindre prélèvement sur les contribuables.

L'économie réalisable est difficile à chiffrer, dans la mesure où l'aide prend souvent la forme de prêts dont le taux de remboursement est variable. Cependant, même en ne prenant en compte que les dons unilatéraux, il est prudent d'estimer que l'économie réalisée par la lutte contre les détournements et la fraude permettrait d'économiser, sur un montant total de 45 milliards de francs et sans affecter en rien l'économie des territoires aidés, au moins la somme annuelle de 10 milliards de francs.

11. Rationaliser la gestion du patrimoine de l'Etat

Une cause non négligeable de l'excès des dépenses publiques est la répugnance trop fréquente de l'Etat à réaliser un patrimoine qui ne lui rapporte rien ou qui est un facteur de dépenses nettes, même lorsque ce patrimoine n'est pas indispensable à la réalisation d'un service public. Dans une large mesure, la politique de l'Etat sur ce plan reste guidée par des conceptions archaïques, selon lesquelles les biens publics seraient par nature "inaliénables" : il s'interdit de ce fait une gestion rationnelle. Par suite, l'Etat est conduit à maintenir des postes de dépenses inutiles et à financer des dépenses nécessaires par prélèvement ou par emprunt alors qu'elles pourraient l'être par la vente de ses actifs. La rationalisation de la gestion du patrimoine de l'Etat exigerait de recenser l'ensemble des biens qui ne sont pas indispensables à l'exécution des services publics et qui coûtent plus qu'ils ne rapportent. La vente de ces biens produirait une économie durable.

A la même logique se rattache l'achèvement de la privatisation des activités d'ores et déjà entrées dans la sphère concurrentielle (bancaires, par exemple).

Il est difficile de chiffrer, en termes de flux d'économie annuelle, l'impact d'une telle politique, du fait notamment de l'absence presque totale d'évaluation du patrimoine de la puissance publique et de ses dépendances. On ne fera donc pas entrer l'incidence du changement de politique préconisé dans l'évaluation globale ci-dessous. Il est cependant évident qu'elle ne serait pas négligeable.

Le total des économies proposées se monte à 570 milliards de francs. Toutes ces économies peuvent être réalisées sans remettre en cause ni l'organisation actuelle de la Sécurité sociale, ni les attributions de chaque collectivité publique, ni la procédure budgétaire, ni le statut de la fonction publique, bref, sans modification du cadre institutionnel, dans lequel se décide et s'exécute la dépense publique, - par de simples mais sérieux efforts de gestion. La dépense publique totale pourrait ainsi être réduite annuellement, à échéance de dix ans, d'une somme qui représentait en 1994 :

- 7,7 % de la richesse nationale,
- 13,8 % de la dépense publique totale,
- 1,3 fois le déficit des administrations publiques,
- 15,9 % du montant de la dette publique française.

570 milliards de francs peuvent être économisés annuellement d'ici dix ans sans réduire les moyens réellement consacrés à aider les membres les plus faibles de la société, ni à d'autres missions justifiées de service public. Ce potentiel d'économies brutes peut être atteint en l'espace d'une dizaine d'années.

Il est d'autant plus indispensable de réaliser cet effort que, dans le même temps, un poste de dépenses publiques au moins - les retraites - augmentera inéluctablement, - sauf évidemment à réduire à nouveau le taux des retraites.

En prenant en compte cette augmentation inéluctable (230 milliards), l'économie nette annuelle réalisée au bout de dix ans de mise en œuvre des réformes proposées serait encore de 340 milliards de francs. Pour une croissance économique annuelle moyenne de 1,5 % par an entre 1994 et 2005, **la dépense publique représenterait alors 44 % du PIB, c'est-à-dire un peu plus qu'aujourd'hui en Grande-Bretagne ou que dans la France de 1974.** Ce taux resterait encore supérieur de dix points à celui que l'on observe aujourd'hui aux Etats-Unis ou au Japon : on est donc très loin du "libéralisme sauvage" !

En fait, les économies suggérées ci-dessus correspondent au minimum indispensable pour que la France puisse réellement tirer profit des chances et des opportunités que lui offrent l'expansion de l'économie de marché dans le monde et la croissance économique mondiale que celle-ci entraîne, et aussi pour que la puissance publique retrouve les marges de manœuvre que l'excès des dépenses a fait disparaître.

Bien entendu, même dans les limites que l'on vient de dire, et même réalisées de manière graduelle, pourvu que ce soit avec fermeté et sans jamais de retour en arrière, de telles économies de dépense publique changeraient très profondément et très positivement les conditions de la croissance : elles seraient de nature à redonner à notre pays le ressort qu'il a perdu, du fait de l'excès des dépenses improductives ou insuffisamment productives. Volontairement, il n'a pas été tenu compte de l'effet de cette dynamique vertueuse dans le chiffre indiqué ci-dessus, non plus que de son incidence mécanique sur la réduction de la charge de la dette. Mais il est hautement probable qu'ils se manifesteraient dans un supplément de croissance, à conjoncture mondiale donnée, avant même la fin de la période considérée.

Cela étant, l'hypothèse retenue jusqu'à présent d'une immutabilité entière de nos institutions politiques, économiques et sociales durant la période sous revue n'est ni vraiment réaliste, ni complètement raisonnable. Elle n'est pas réaliste, car les efforts de gestion préconisés conduiront nécessairement à poser la question de l'adéquation de certaines de nos institutions aux nécessités d'aujourd'hui. Elle n'est pas non plus tout-à-fait raisonnable, car certaines modifications institutionnelles sont de nature à faciliter sensiblement les efforts de gestion indispensables.

C'est pourquoi **des changements institutionnels, d'ampleur limitée, mais cependant significatifs, doivent être envisagés.** Bien entendu, leur impact n'est pas aisément chiffrable. Le serait-il, que le résultat auquel l'on parviendrait ne devrait évidemment pas être purement et simplement additionné aux 570 milliards d'économies annuelles mentionnées ci-dessus, comme étant l'enjeu d'un effort de gestion proprement dite. En effet, pour partie, le résultat à attendre de ces changements institutionnels serait d'abord de rendre plus faciles les efforts de gestion déjà mentionnés.

C. Les économies résultant de réformes institutionnelles

Celles-ci concernent à la fois l'Etat, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale.

1. Introduire dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat les réformes nécessaires pour assurer en profondeur la maîtrise des dépenses publiques

1.1. Mettre fin au cumul des mandats

Les dépenses de l'Etat subissent une tendance structurelle à la hausse du fait du nombre important de cumuls entre les fonctions de législateur et celles d'élu local. Les députés (le cas des sénateurs, il faut l'admettre est différent : parce qu'ils sont l'émanation des collectivités territoriales, et parce qu'ils n'ont pas le dernier mot dans le vote de la loi et du budget) et les membres du gouvernement devraient, en vertu de leurs fonctions, considérer les dépenses de l'Etat comme des coûts qu'il faut réduire. Lorsqu'ils sont en même temps maires ou présidents de conseil général ou régional, la dépense de l'Etat faite dans leur circonscription leur apparaît comme un bénéfice et le coût d'autrui. De ce fait, ils sont incités à augmenter cette dépense pour favoriser leurs chances de réélection. Dans une situation où la quasi-totalité des ministres et des membres de l'Assemblée nationale sont par ailleurs élus locaux, il en résultera que ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif n'exerceront une pression sérieuse à la modération des dépenses de l'Etat, chacun pouvant profiter personnellement de ces dépenses. Face à une telle situation, la seule solution structurelle est d'instaurer **une incompatibilité constitutionnelle entre les fonctions d'élu dans une collectivité locale et celles de député ou membre du gouvernement**. Cette incompatibilité est la règle en Allemagne et au Royaume-Uni, et a une part importante dans la meilleure maîtrise des dépenses publiques dans ces pays.

Il en résulterait, il est vrai, pour de nombreux députés, une perte sensible de revenus, qu'il conviendrait de compenser d'une manière ou d'une autre. Il va de soi qu'il serait bien plus avantageux pour la République de revaloriser substantiellement les indemnités des membres de l'Assemblée nationale, plutôt que de laisser subsister la situation malsaine qui prévaut aujourd'hui.

Une source complémentaire de débordement des dépenses réside sans doute dans la forte représentation des agents publics dans les deux assemblées et au gouvernement. Cette surreprésentation diminue inévitablement le zèle des autorités politiques dans la limitation des dépenses de personnel de l'Etat. Sur le modèle du Royaume-Uni, **une obligation de démission pour les fonctionnaires qui commencent une carrière politique** devrait être instaurée.

1.2. Réformer le mode d'autorisation et de contrôle de la dépense.

L'organisation du budget de l'Etat par nature de dépenses, et non par destination empêche la décision et la discussion budgétaire de se dérouler de manière satisfaisante. La mauvaise pratique des " services votés " en est d'ailleurs le corollaire. Les discussions qui ont eu lieu lors de la discussion du budget de 1996 ont bien montré à quel point le Parlement, qui a eu toutes les peines à dégager une économie de 2 milliards, est impuissant à maîtriser la dépense.

Aussi est-il indispensable de procéder à une réforme en profondeur de la structure du budget de l'Etat. Le système américain des " appropriations ", nettement préférable à cet égard, montre que cela est parfaitement possible. La clarté des débats budgétaires en serait sensiblement accrue, et les conditions du vote de la dépense, améliorées.

L'organisation du contrôle devrait obéir au même principe, et être conçue de façon à rendre la dépense publique intelligible pour le citoyen lui-même. Par exemple, **la Cour des Comptes devrait faire connaître annuellement, dans un rapport rendu public et rédigé à**

l'intention des citoyens eux-mêmes, ce qu'a été l'emploi des fonds publics, non seulement, comme aujourd'hui, en appréciant la dépense selon la régularité budgétaire, mais en analysant les dépenses par destination et en appréciant leur efficacité.

1.3. Reforme l'organisation et le fonctionnement des administrations de l'Etat

Des surcoûts importants sont entraînés par la dispersion de services qui gagneraient en efficacité à être regroupés. C'est vrai au niveau central : l'existence, dans certains gouvernements, de plus de quarante ministères dotés d'un budget, d'un cabinet et de moyens de fonctionnement n'est certainement pas favorable au bon exercice des missions de l'Etat. Mais cet effet de dispersion se retrouve également dans les services déconcentrés : les préfets, lorsqu'ils réunissent les chefs de service de l'Etat dans une région ou un département, sont parfois contraints de faire des réunions d'une trentaine de personnes qui ne permettent pas une coordination efficace de l'action publique. **Un effort de rationalisation et de regroupement des services de l'Etat semble donc indispensable.**

Parallèlement, il est indispensable de **poursuivre et d'intensifier les efforts entrepris depuis quelques années pour introduire dans l'administration des méthodes de "management" modernes, reposant sur la responsabilisation des acteurs**, la mise en cohérence de leurs objectifs et de leurs moyens, la réduction du nombre d'échelons hiérarchiques, l'organisation par projet, l'évaluation des performances par la mesure de résultats utiles et d'une manière générale sur le management par la qualité.

Dans ce même esprit, l'introduction pure et simple de la comptabilité de droit commun dans les administrations permettrait un progrès sensible.

De même, il est souhaitable de donner plus d'importance aux incitations individuelles des agents à la performance. Dans le système actuel, les possibilités de récompenser le mérite individuel restent faibles, conduisant trop souvent à une sous-motivation des agents, cependant que les promotions à l'ancienneté conduisent à accorder des augmentations de salaire à des agents dont le travail ne s'est pas amélioré, au détriment à la fois de l'efficacité et de l'équité. L'accroissement des possibilités de différenciation des rémunérations (dans le cadre d'enveloppes globales pour éviter les dérapages) permettrait d'éviter ces effets pervers et de récompenser à leur juste valeur les efforts et les réussites des meilleurs agents du service public.

1.4. Réserver le statut de fonctionnaire public aux agents pour lesquels ce statut est réellement justifié

Au-delà d'une simple amélioration de la gestion des personnes, c'est sur le champ d'application du statut de la fonction publique lui-même, et notamment de la garantie de l'emploi, qu'il faut s'interroger. Cette garantie vise d'une part à protéger contre le risque d'arbitraire les agents qui participent à l'exercice même de l'autorité publique, et d'autre part à préserver la disponibilité de ceux dont la formation représente un investissement particulièrement lourd pour l'Etat et qui lui sont indispensables.

Il est manifeste que tous les agents publics ne sont pas dans ce cas. L'Etat et les autres collectivités publiques auraient beaucoup à gagner en flexibilité de gestion à **réserver le bénéfice de ce statut aux agents dont les fonctions le justifient réellement (c'est-à-dire aux agents qui contribuent à l'exercice des fonctions de souveraineté : justice, défense, ordre public, impôts, etc.) et, pour le surplus, à recourir à des agents contractuels placés sous un régime de droit commun.**

Bien entendu, à l'égard d'agents publics déjà en fonction, un tel changement, même s'il est légalement possible, constituerait une rupture du contrat moral qu'ils ont passé avec la

puissance publique. Il ne devrait donc pas être décidé unilatéralement. En revanche, il serait avisé de l'appliquer aux nouveaux recrutements.

2. En ce qui concerne les collectivités locales, des réformes tout aussi importantes sont indispensables pour que la décentralisation concoure à la maîtrise de la dépense publique.

2.1. Aller jusqu'au bout de la décentralisation,

L'Etat a délégué aux collectivités locales des compétences importantes, mais il ne l'a généralement fait qu'à demi, se réservant de continuer à intervenir lui-même dans les matières censées être décentralisées. Il en résulte une grande confusion des responsabilités, laquelle favorise à son tour l'accumulation et l'inefficacité des dépenses, notamment à travers la pratique des financements dits croisés.

C'est à tout cela qu'il faut mettre fin, en revenant à **la saine doctrine des "blocs de compétence"** qui avait été annoncée lors des lois de décentralisation, et qui serait elle-même utilement complétée par la spécialisation des impôts des différentes catégories de collectivités publiques.

C'est la condition pour que les contribuables puissent identifier aisément les ordonnateurs responsables de chaque dépense et suivre l'effet de cette dépense sur l'évolution de leurs impôts. Le contrôle démocratique sur la dépense publique, qui est la condition de sa maîtrise, en serait à l'évidence renforcé.

2.2. Ne plus éluder le débat sur le nombre des niveaux superposés de collectivités publiques.

Avec cinq niveaux d'administration publique de plein exercice (communes, groupements de communes, départements, régions, Etat), sans compter le niveau de l'Union européenne, la France atteint un record qui se traduit inévitablement par des frais de gestion administrative plus élevés qu'ailleurs.

Même si chacun de ces niveaux d'administration a assurément son utilité propre, il n'est pas raisonnable que chacun d'eux puisse lever des impôts, faire des emprunts et décider librement des dépenses. **Sur ces cinq niveaux, trois seulement devraient être maintenus comme collectivités de plein exercice**, par exemple l'Etat, la Région et le Groupement de communes, les deux autres étant maintenus, sous l'autorité de représentants élus comme aujourd'hui, mais se voyant allouer un budget par la collectivité de rang supérieur.

C'est sans doute la seule façon de mettre fin au gaspillage que constitue chez nous l'émiettement de l'organisation communale (la France comprend autant de communes que les autres pays de l'Union européenne réunis) sans renoncer aux bénéfices indéniables que présente l'existence de ces administrations de proximité, à la valeur identitaire dont elles sont porteuses, ni aux services précieux que rendent les élus.

2.3. Améliorer le contrôle de la dépense locale.

Les comptes des collectivités locales devraient faire l'objet d'un audit annuel, qui pourrait être confié à des entreprises privées elles-mêmes placées sous la surveillance des chambres régionales des comptes. Les résultats de cet audit, présentés sous la forme d'un compte-rendu des différentes actions de la collectivité, devraient bien entendu être rendus publics.

Un renforcement du contrôle de légalité (soit par augmentation des moyens dont disposent les préfets pour ce faire, soit par l'instauration d'un ministère public auprès des tribunaux administratifs, pouvant saisir ces tribunaux en lieu et place du préfet) serait d'autre part un garde-fou indispensable.

2.4. Développer sur une plus large échelle la formule de la concession de service public.

Cette observation, que l'on fait ici à propos de la gestion des collectivités territoriales, a évidemment valeur générale.

Cette formule, née depuis plus d'un siècle dans la pratique française, présente de multiples avantages - et pas seulement au regard de la maîtrise de la dépense publique : mise en concurrence périodique, caractère temporaire des concessions, distinction claire entre les responsabilités du concédant et du concessionnaire, capitalisation des moyens permettant des développements internationaux. Sous réserve d'un contrôle strict de la réalité de la compétition et de la transparence des contrats, elle peut être un outil important de progrès de la qualité du service et de réduction des coûts.

3. Introduire la concurrence à l'intérieur du fonctionnement de la Sécurité sociale

L'assurance maladie, l'assurance vieillesse, l'assurance contre les accidents du travail, sont des produits pour lesquels le monopole des régimes de sécurité sociale n'a pas de profonde justification. Tout en maintenant les structures existantes, qui disposeront d'ailleurs, dans une hypothèse de mise en concurrence, d'avantages comparatifs importants (réseaux des caisses, expérience et information accumulées), il convient de rendre possible pour chacun de ces risques une compétition avec des assureurs privés, telle qu'elle existe déjà notamment en Allemagne, pour l'assurance maladie et les retraites complémentaires.

L'obligation même de s'assurer ne doit évidemment pas être mise en question, mais **les employeurs et les citoyens devraient avoir la faculté de verser leurs cotisations à l'institution agréée de leur choix**, au lieu de les affecter obligatoirement aux régimes. Régimes et assureurs seraient ainsi conduits à se faire concurrence sur la qualité des produits d'assurance proposés et sur le montant des cotisations exigées des assurés. Une telle organisation permettrait à la fois de tirer profit des structures existantes (il serait absurde de supprimer arbitrairement ce qui existe) et de donner leurs chances à des structures nouvelles. On est en droit d'en attendre, au minimum, un meilleur contrôle des frais de gestion et de la qualité des prestations des organismes d'assurances (délais, lutte contre la fraude).

Mais il y a plus important encore. L'introduction de la compétition dans le système de Sécurité sociale ouvrirait la voie à l'imagination créative et à des formules nouvelles. Par exemple des formules du type " HMO " (Health Maintenance Organizations) qui, en permettant à un organisme d'assurance de s'allier à des structures hospitalières et à des cabinets de médecine ou de soins paramédicaux de ville, rendent possibles des combinaisons particulièrement performantes aussi bien en termes de coûts que de qualité des soins et de prévention des maladies. En tout état de cause, l'introduction de la compétition dans ce domaine devrait être complétée par l'obligation, pour les organismes d'assurance, tant publics que privés, de donner aux assurés l'information financière sur leur activité et sur ses résultats, - information à laquelle ils n'ont pas droit aujourd'hui.

D. Les effets à attendre d'une réduction durable de la dépense publique

La réalisation d'économies importantes sur les principaux postes de la dépense publique aurait des effets profonds et durables, même s'ils n'étaient pas immédiatement spectaculaires, sur la société française.

Dans un premier temps, la diminution des dépenses permettra de rééquilibrer les finances publiques et d'engager un désendettement progressif des administrations. L'épargne aujourd'hui affectée au financement de la dette publique pourra dès lors s'orienter de nouveau vers l'investissement privé, multipliant les possibilités d'innovation et favorisant la croissance. La disparition du besoin de financement public poussera les taux d'intérêt réels à la baisse, favorisant l'investissement et le désendettement dans le secteur privé.

Parallèlement, l'obligation où se trouvera la puissance publique de réduire ses dépenses l'amènera à s'interroger plus sérieusement sur leur utilité, et à faire prévaloir une préoccupation accrue de valeur du service rendu dans l'ensemble de ses actions. Les gains potentiels d'efficacité sont tels dans ce secteur que la contribution publique directe au bien-être des Français et à la puissance de la nation devrait gagner beaucoup plus à ces progrès de méthode qu'elle ne perdrait à la diminution des ressources consommées.

Une fois les administrations publiques suffisamment désendettées, les économies réalisées permettront de diminuer de façon durable le poids des prélèvements obligatoires sur les personnes et les entreprises. Les citoyens pourront décider librement de l'affectation d'une part accrue de la richesse qu'ils produisent. Les entreprises, voyant le coût du travail se réduire sous l'effet de la baisse des charges, pourront enfin embaucher sans mettre en péril leur équilibre financier. Les salaires nets, qui ont stagné depuis quinze ans du fait des augmentations de charges causées par la dépense publique, pourront recommencer à augmenter au même rythme que les progrès de productivité.

Libérée des dépenses inutiles ou nuisibles, la puissance publique pourra concentrer ses efforts sur ses missions prioritaires, celles-là même qu'elle ne peut remplir aujourd'hui d'une manière satisfaisante, parce que la contrainte financière qui s'exerce sur elle est trop forte. Parmi ces missions, il faut compter l'accomplissement des missions régaliennes, mais aussi l'aide aux membres les plus pauvres et les plus faibles de la société, ceux que la croissance des dépenses a toujours laissés de côté. Seule une puissance publique déchargée de ses tâches inutiles pourra commencer à briser, avec le soutien d'initiatives privées facilitées par la baisse des prélèvements, le cercle infernal du chômage et de l'exclusion.

Conclusion :

Le coût de l'inaction, les dividendes de la lucidité et du courage

La réduction de la dépense publique, comme l'a montré ce rapport, est à la fois nécessaire, souhaitable, possible et urgente. Nécessaire pour permettre la diminution des taux d'intérêt réels, la reprise de l'investissement et de l'embauche. Souhaitable pour pousser la puissance publique à faire à son tour l'effort de modernisation et de productivité que les entreprises ont réalisé dans les années 1980. Possible sans grands bouleversements de la société. Enfin, elle est urgente : parce que la compétition extérieure nous presse, et parce qu'une fois l'action engagée, il faudra nécessairement du temps, et pour la mener à bien, et pour qu'elle produise ses effets. Cette fois-ci, le temps ne joue pas pour nous. Le chemin du déclin risque d'être pris à bref délai si, en tant que nation, nous ne nous attaquons pas dès maintenant à ce qu'est devenu le problème français n° 1. Mais elle n'est pas assurée. Pour éviter les troubles et les protestations à court terme, pour diminuer les risques lors de la plus prochaine élection, les gouvernements peuvent remettre toujours à plus tard ces réformes possibles, souhaitables et nécessaires.

Malgré les discours fréquemment entendus sur la diminution du pouvoir des Etats, ils conservent le pouvoir fondamental de ne rien faire. Ils peuvent également rejeter sur autrui la responsabilité des conséquences de leur inaction. Ainsi, quand la dépense et la dette excèdent le raisonnable, les investisseurs étrangers perdent confiance dans la France, attirant le franc vers le bas et les taux d'intérêt vers le haut. Il est alors possible de blâmer "les marchés financiers" ou "les spéculateurs" pour ce qui n'est que la conséquence rationnelle des choix publics. Quand les contribuables soumis à une fiscalité excessive perdent les moyens d'investir ou de prendre des initiatives, quand la croissance des dettes publiques les incite à mettre de l'argent de côté pour faire face aux augmentations d'impôts à venir, il est toujours possible de reprocher aux citoyens leur "morosité" et leur trop faible propension à consommer. Mais ces habiletés ne doivent pas faire illusion : la France est aujourd'hui placée devant un choix qui déterminera son avenir pendant plusieurs décennies, **et ce choix est entre les mains des décideurs publics.**

Pour faire face à la compétition internationale, les entreprises françaises ont, depuis le début des années 1980, réalisé de considérables efforts de productivité et d'efficacité. Ces efforts ont été, pour l'essentiel, couronnés de succès : grâce à eux, les entreprises françaises sont restées compétitives à l'export, la production de richesses est restée la quatrième du monde, l'exportation de services la deuxième du monde ; de même, la valeur ajoutée par salarié du secteur concurrentiel est la deuxième du monde. Mais si nos entreprises sont aujourd'hui pour la plupart compétitives, le secteur protégé demeure dramatiquement en retard. L'économie productive doit entretenir un système de prélèvement et de réaffectation des richesses toujours plus lourd, plus inefficace et plus indifférent aux besoins sociaux les plus graves. Le fait que les entreprises françaises parviennent à financer ce secteur public hypertrophié est une preuve supplémentaire de leur efficacité ; mais les ressources consacrées au financement de ce système font défaut à l'investissement, au financement de l'innovation et à l'embauche.

De ce fait, si le poids de la dépense publique ne devait pas diminuer, des centaines de milliards de francs continueraient à être perdus chaque année pour la modernisation nécessaire du pays et le maintien de ses entreprises dans la compétition internationale. Ce serait là l'assurance du déclin. La capacité d'initiative des citoyens et des entreprises resterait handicapée par le poids des prélèvements. Les moyens qui auraient pu permettre d'investir et d'innover resteraient affectés à une "redistribution" qui néglige en réalité les plus faibles et au fonctionnement d'administrations sous-productives. N'ayant plus les moyens de poursuivre l'effort engagé, les entreprises françaises verraient leurs parts de marché s'effriter, leurs capacités d'investissement et d'embauche se rétrécir.

Il n'est pourtant pas impossible de sortir de ce piège. Aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie, les programmes de réduction de la dépense publique ont reçu un

considérable soutien populaire. Il peut en être de même, demain, en France. Un programme énergique de diminution de la dépense publique peut encore restaurer les possibilités d'investissement, d'emploi et de croissance à moyen terme du pays. De cette manière, l'effort considérable de modernisation et de productivité que les entreprises françaises ont engagé depuis les années 1980 n'aura pas été fait en vain. Maintenant que les entreprises françaises ont su s'adapter à la compétition internationale, c'est au tour des administrations de suivre leur exemple.

Et c'est aux responsables politiques de s'engager - d'expliquer, en termes positifs, l'enjeu immense d'une telle action ; de fortifier leur conviction et de la faire partager ; de rassembler les soutiens nécessaires, de tracer les perspectives et les étapes, de faire mûrir les choix. Et d'agir.

Annexe 1 : Quelques expériences d'amélioration de la productivité des dépenses publiques

Pour améliorer la productivité de la dépense publique, plusieurs expériences ont été menées dans divers pays afin d'introduire dans les administrations, sans aller jusqu'à la privatisation, certaines des conditions qui expliquent l'efficacité des activités régies par le marché.

L'introduction de mécanismes "de type marché" a pris des formes trop diverses pour qu'il en soit fait ici une revue exhaustive ; mais la fréquence de ces expériences montre l'importance des espoirs qui y sont attachés pour maîtriser la dépense publique et améliorer son efficacité.

Les pays de langue anglaise sont ceux qui sont allés le plus loin dans l'introduction de mécanismes de type marché. Les principales réformes adoptées sont les suivantes.

I. Modifications du cadre budgétaire et comptable de l'activité administrative

La comptabilité publique a dans presque tous les pays d'importantes spécificités : absence de description comptable des actifs immobilisés ; "plan de comptes" sous forme d'une nomenclature budgétaire des dépenses à venir, qui est approuvée par le Parlement et sert de base juridique à l'engagement des dépenses. Le principal objectif de la comptabilité d'exécution est de respecter le budget, non d'assurer un rendement élevé de la dépense. De ce fait, le contrôle des dépenses engagées ne s'appuie généralement pas sur un examen de la productivité de la dépense, mais se cantonne à un contrôle de la régularité.

En contradiction avec cette spécificité traditionnelle de la comptabilité publique, la **Nouvelle-Zélande** a réformé la présentation des comptes de l'Etat pour la rapprocher de la comptabilité du secteur privé. Le *State sector Act* de 1988 et le *Public finance Act* de 1989 ont supprimé l'organisation verticale de l'Etat et organisé une séparation juridique entre les autorités politiques et leurs anciens ministères. Les administrations centrales, transformées en "agences" et dégagées du pouvoir hiérarchique des ministres, passent avec eux des contrats sur les performances à atteindre. Sauf exception, les ministres n'ont que la faculté de recourir à leurs services et peuvent toujours faire appel au secteur privé.

Les agences reçoivent du gouvernement des ressources qu'elles gèrent dans un cadre comptable de droit commun. Elles doivent payer un intérêt sur les dotations en capital reçues du gouvernement, et une redevance pour l'exploitation de dépendances du domaine public. Elles gèrent librement leur trésorerie, ainsi que leur bilan : leur seule contrainte est de ne pas augmenter la valeur nette de leurs immobilisations, qui font l'objet d'amortissements selon le droit commun.

Sans aller aussi loin, le **Royaume-Uni** envisage une réforme de sa comptabilité publique (rapport de juillet 1994, *Better accounting for the taxpayer's money ; Resource Accounting and Budgeting in Government*). Cette réforme, qui devrait être en place en 1998 (avec toute l'incertitude politique que cette date suppose) imposera pour chaque ministère une comptabilité de type commercial (bilan, compte d'exploitation, compte de trésorerie) et une comptabilité analytique rapportant les ressources du ministère aux objectifs d'action et aux résultats.

II. Sous-traitance des fonctions administratives

L'examen systématique des alternatives à la production directe de services par les administrations, et le recours à la sous-traitance quand elle permet de rendre un meilleur service ou de diminuer les coûts, sont organisés aux **Etats-Unis** par la circulaire A-76 de

L'Office of Management and Budget (OMB), entrée en vigueur en 1955. Le premier principe énoncé par la circulaire est que "l'administration ne doit pas faire concurrence aux entreprises privées". Elle impose, pour les activités publiques à caractère commercial, un processus de surveillance et de mise en concurrence destiné à éviter le maintien dans le secteur public d'une activité qui serait fournie à meilleur coût par un sous-traitant.

L'application de la circulaire A-76 soulève pourtant des difficultés, qui expliquent que les estimations des économies réalisées grâce à elles se limitent à 1 milliard de dollars par an environ (moins d'un millième des dépenses fédérales). Le désir de prévenir des licenciements de fonctionnaires et une définition souvent très large des "fonctions purement administratives" (non soumises à la circulaire) expliquent cet échec relatif.

III. Organisation de "marchés internes" à l'administration

De nombreuses expériences ont été menées pour tenter de recréer dans le domaine administratif des conditions de concurrence et de facturation interne des services rendus qui aient les mêmes effets d'incitation à la productivité que ceux qui résultent du fonctionnement de l'économie de marché.

La réforme du service de santé au **Royaume-Uni** (1988) a créé une concurrence entre les prestataires de soins en confiant le financement à des autorités locales de santé (District Health Authorities, ou DHA). Les DHA reçoivent une dotation calculée en fonction de la taille et des caractéristiques de la population du district, et passent des marchés avec des prestataires de soins (installés ou non dans le district) pour assurer un certain type et un certain niveau de services. Les prestataires sont incités à réduire leurs coûts et à améliorer la qualité de leur service pour obtenir la signature de ces marchés.

En **Australie**, les services communs utilisés par les administrations fédérales (gestion immobilière, impressions, archives, locations de véhicules, services de bureau, conseils en matière de marchés publics) sont fournis depuis 1987 par le ministère des services administratifs (DAS). Pour éviter les surcoûts et les manques à gagner que l'attribution de ces compétences à une administration pourrait engendrer, ce ministère a adopté une structure entièrement commerciale. Les activités commerciales sont identifiées en "comptes" qui ne reçoivent pas de subvention du budget fédéral et doivent donc couvrir l'intégralité de leurs coûts par le produit des ventes. Une ouverture progressive à la concurrence a été réalisée de 1987 à 1993. Depuis 1993, les ministères sont libres de recourir au DAS ou à des fournisseurs privés pour l'ensemble des services. Cependant, le DAS n'a pas été privatisé, et reste juridiquement un ministère.

IV. Attribution de "quasi-droits de propriété" et de bons.

Ce mécanisme de type marché n'influence pas les dépenses liées au fonctionnement propre de l'administration, mais introduit une partie des mécanismes de marché dans l'utilisation qui sera faite des dépenses de transfert.

Les quasi-droits de propriété sont des droits à exercer une activité particulière, qui sont attribués en nombre limité et à titre onéreux par les autorités publiques aux personnes privées. Ces droits sont ensuite librement négociables entre les personnes privées. Le principal usage de ces droits concerne les droits de pêche, attribués au **Canada** et en **Islande** sous forme de quotas individuels transférables. D'autres applications possibles pourraient concerner d'éventuels "droits à polluer".

Les bons sont une forme peu répandue de dépense publique, qui permet d'effectuer une distribution de revenus au bénéfice d'un secteur particulier tout en laissant au bénéficiaire du service, comme dans une situation de marché, le choix de son prestataire. La principale application de cette méthode concerne les bons de logement aux **Etats-Unis** : les ménages les plus défavorisés reçoivent une aide au logement sous forme de bons, qu'ils emploient

pour aider au financement de leur loyer, sans autre condition (immeubles anciens/modernes, etc.) que celle de salubrité du logement.

Des expériences ont également été lancées dans les années 1990 par certaines communes des Etats-Unis pour assurer au moyen de bons l'ensemble des subventions au secteur scolaire : les parents d'enfants scolarisés reçoivent les bons, qu'ils affectent à l'école où ils souhaitent inscrire leur enfant.

V. Déconcentration des décisions de dépense

Les expériences de déconcentration des décisions publiques de dépense ont pour objectif de faire bénéficier l'administration d'un des avantages de l'affectation des ressources par le marché : l'existence d'une multiplicité de décideurs, connaissant mieux que toute autorité centralisée les besoins précis en un endroit et à un moment donné. La déconcentration est traditionnellement plus forte dans les pays anglo-saxons : les services locaux y sont liés à leur administration centrale par des objectifs à atteindre, et bénéficient d'une grande autonomie dans le choix des moyens. En **France**, où la tradition est plus centralisatrice, des efforts ont cependant été faits par tous les gouvernements depuis 1989 :

- a) Généralisation (à partir des ministères de l'intérieur et de l'équipement) de la procédure des enveloppes globales, déléguées aux services extérieurs pour qu'ils établissent eux-mêmes leur budget.
- b) Diminution du nombre des chapitres budgétaires, donnant aux gestionnaires une plus grande souplesse dans l'affectation des dépenses.
- c) Procédure des "centres de responsabilité", visant à donner une plus grande souplesse de gestion aux services qui s'engagent sur des objectifs d'amélioration de la qualité. Cette procédure, définie par une directive de 1990, concerne aujourd'hui 240 services.
- d) Procédure des "chefs de projet", fonctionnaires chargés à un niveau local de coordonner les efforts de l'administration dans un domaine particulier, et destinés à surmonter l'inefficacité provoquée par la multiplicité des hiérarchies.

Annexe 2 : Membres de la Commission " Dépense publique"

Président

M. **Yves CANNAC**, Président du Directoire de la CEGOS

Rapporteur

M. **Armand LAFERRERE**, Auditeur à la Cour des Comptes

M. **Robert BACONNIER**, Président du Directoire, Bureau F. Lefebvre

M. **Jacques DELMAS-MARSALET**, Président du Groupe des Banques Populaires

M. **Gérard DUMAS**, Directeur adjoint du Groupe des Banques Populaires

M. **François ESSIG**, Président du Conseil de Surveillance de Worms et Cie

M. **Didier GAUTIER-SAUVAGNAC**, Délégué général de l'U.I.M.M.

M. **Pascal de JENLIS**, Gérant de Hameur et Cie

M. **Pierre LE ROY**, Directeur général de Unigrains

M. **Christian MARBACH**

M. **Michel TARDIEU**, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

Mme **Geneviève VIBERT**, Conseiller de l'Institut de l'Entreprise

M. **Jean WAHL**

Annexe 3 : Liste des personnes entendues par l'Institut

M. **Edmond ALPHANDERY**, ancien Ministre, Président Directeur général d'Electricité de France

M. **Philippe AUBERGER**, Député, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Mme **Isabelle BOUILLOT**, ancien Directeur du Budget

M. **David CURRY**, Secrétaire d'Etat britannique à l'environnement

M. **Jean-Pierre FOURCADE**, ancien Ministre, Sénateur, Président du Comité des finances locales

M. **René LASSERRE**, Directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)

Mme **Béatrice MAJNONI D'INTIGNANO**, Professeur d'économie à l'Université de Paris XII

M. **Christian SAINT-ETIENNE**, Consultant, Professeur d'économie à l'Université de Paris-Dauphine

M. **Guy VIDAL**, ancien Directeur du Budget

Annexe 4 : Bibliographie

Publications des organismes internationaux

Perspectives économiques de l'OCDE (bi-annuel)

L'année stratégique, International Institute for Strategic Studies (annuel)

Comptes nationaux 1981-1993, OCDE 1995

Regards sur l'éducation - les indicateurs de l'OCDE, OCDE 1995

Etudes économiques de l'OCDE : France, OCDE 1994

Les systèmes de santé des pays de l'OCDE, OCDE 1993

Health Care reform : controlling spending and increasing efficiency, Oxley & Macfarlan, OCDE 1994

Market type mechanisms in public expenditure (série), OCDE 1991-1993

Ouvrages

F. AFTALION, *La faillite de l'économie administrée*, PUF, 1990

S. BRUNEL, *Le gaspillage de l'aide publique*, Seuil, 1993

D. COHEN, *Les infortunes de la prospérité*, Julliard, 1994

R. DELORME, *L'Etat et l'économie 1870-1980 : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France*, Seuil, 1983

G. JOHANET, *Santé : dépenser sans compter*, Santé de France, 1995

P.P. KALTENBACH, *Associations lucratives sans but*, Denoël, 1995

B. MAJNONI d'INTIGNANO, *La protection sociale*, Le livre de poche, 1993

C. SAINT-ETIENNE, *Le pari de la France*, ESKA, 1994

Rapports officiels

Rapport au Président de la République, Cour des comptes (annuel)

Rapport au Parlement sur la sécurité sociale, Cour des comptes (annuel)

Rapport sur les comptes de la nation, INSEE (annuel)

L'économie française, INSEE, Le livre de poche (annuel)

Annuaire des statistiques sanitaires et sociales, 1993-1994, Min. des affaires sociales et de l'intégration, SESI, 1994

C. BERAUD, *La Sécu c'est bien, en abuser ça craint*, rapport à l'intention de la CNAMTS, 1992

M. BERTHOD-WURMSER, *La santé en Europe*, Documentation française, 1994

J. BRIET, *Perspectives à long terme des retraites*, Commissariat général au Plan, 1995

J. MERAUD, *La dépense publique en France : évolution sur 30 ans et comparaisons internationales*, Conseil économique et social, 1994

Y. MOREAU, *Dépenses de santé : un regard international. Rapport au Premier ministre*. Imp. Guénot, 1991

J. VOISARD, *Dynamique de l'investissement public à travers la France : évolution des crédits d'investissement de l'Etat et Dynamique de l'investissement public à travers la France : évolution des crédits d'investissement des collectivités*, Documentation française, 1992